IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
UPRAVLJANJE NAKNADAMA OD TERMOELEKTRANA – DOPRINOS ZAŠTITI OKOLIŠA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA

Broj: 01-02-10-11-7-1377-9/26

Sarajevo, oktobar 2026.

SADRŽAJ

I. ZAKLJUČAK NEZAVISNOG REVIZORA....1
LISTA SKRAĆENICA....2
PREDGOVOR....3
REZIME....4
II. IZVJEŠTAJ O PROVEDENOJ REVIZIJI....6
1. UVOD....6
1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije....6
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja....7
1.3. Obim revizije....7
1.4. Kriteriji revizije....9
1.5. Izvori podataka i metodologija....9
2. OPIS OBLASTI....11
2.1. Pravni okvir, relevantan za predmet revizije....11
2.2. Organizacija i nadležnosti u vezi s predmetom revizije....12
2.3. Značaj predmeta revizije....13
2.4. Primjeri dobrih praksi....14
3. NALAZI REVIZIJE....15
3.1. Regulatorni okvir za upravljanje naknadama od termoelektrana....15
3.1.1. Namjena i svrha korištenja sredstava naknada u regulatornom okviru....15
3.1.2. Nadzor nad provođenjem Zakona....17
3.2. Planiranje i korištenje naknada od termoelektrana....19
3.2.1. Proces planiranja naknada od termoelektrana....19
3.2.2. Korištenje naknada od termoelektrana....22
3.3. Izvještavanje i mjerenje efekata korištenja sredstava naknada....27
3.3.1. Praćenje realizacije finansiranih programa i izvještavanje o utrošku naknada....27
3.3.2. Analiza efekata finansiranih aktivnosti i unapređenje korištenja sredstava....29
4. ZAKLJUČCI REVIZIJE....32
4.1. Nije uspostavljen jasan regulatorni okvir za upravljanje naknadama....32
4.2. Planiranje i korištenje naknada je nedovoljno efikasno....32
4.3. Nisu uspostavljeni mehanizmi za sveobuhvatno i transparentno izvještavanje i mjerenje efekata....33
5. PREPORUKE....34
5.1. Preporuka za unapređenje regulatornog okvira za upravljanje naknadama od termoelektrana....34
5.2. Preporuke za unapređenje planiranja i korištenja naknada od termoelektrana....34
5.3. Preporuke za unapređenje izvještavanja i mjerenja efekata korištenja sredstava naknada....35
6. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA....36
7. LISTA TABELA I GRAFIKONA....40
8. PRILOZI....41
8.1. Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije....41
8.2. Definicije pojmova vezanih za predmet revizije....41
8.3. Uticaj termoelektrana na životnu sredinu....43
8.4. Pregled poslaničkih prijedloga za izmjenu Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana u periodu 2023-2024. godine....44
8.5. Hronologija usvajanja Zakona o izmjeni Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana....46
8.6. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana u JLS, prema zakonski definisanim oblastima finansiranja za period 2023-2025. godine....47
8.7. Reference....48

I. ZAKLJUČAK NEZAVISNOG REVIZORA

i. Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „Upravljanje naknadama od termoelektrana – doprinos zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama“. Cilj je bio ispitati da li se sredstvima naknada od termoelektrana upravlja na efikasan način, te da li njihovo korištenje doprinosi ostvarenju ciljeva zaštite okoliša u lokalnim zajednicama.

ii. Revizija je provedena u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), INTOSAI Okvirom profesionalnih objava[1] i metodologijom za reviziju učinka VRI u BiH. Primijenjeni su sljedeći INTOSAI standardi: ISSAI 100 – Osnovni principi revizije javnog sektora, ISSAI 140 – Upravljanje kvalitetom za vrhovne revizijske institucije, ISSAI 300 – Principi revizije učinka i ISSAI 3000 – Standard revizije učinka.

iii. Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih institucija na osiguranju efikasnog upravljanja naknadama od termoelektrana, preduzete u periodu 2023-2025. godine. Revizija je obuhvatila tri institucije: Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Grad Tuzlu i Općinu Kakanj.

iv. Rezultati revizije ukazali su na potrebu za dodatnim aktivnostima na osiguranju pretpostavki za efikasno planiranje, korištenje, nadzor i praćenje realizacije sredstava naknada od termoelektrana, kako bi njihovo korištenje u većoj mjeri doprinosilo smanjenju zagađenja zraka, vode i tla, sanaciji degradiranog zemljišta i unapređenju kvaliteta života u lokalnim zajednicama.

Zaključci provedene revizije su:

- Regulatorni okvir ne uređuje jasno sva pitanja značajna za efikasno upravljanje naknadama od termoelektrana, posebno u pogledu namjene i svrhe sredstava, načina njihovog korištenja i nadzora nad njihovim utroškom;
- Planiranje naknada od termoelektrana nije u dovoljnoj mjeri zasnovano na sistematičnom utvrđivanju prioriteta niti je uređeno internim aktom kojim bi se jedinstveno uredio proces planiranja. Nisu definisani specifični i mjerljivi ciljevi zaštite okoliša niti jasni kriteriji odabira korisnika. Način korištenja sredstava prema zakonom propisanim namjenama razlikuje se između jedinica lokalne samouprave. Problem je posebno izražen u Općini Kakanj, koja sredstva nije usmjeravala na projekte zaštite okoliša;
- Nije uspostavljeno transparentno i sistematično izvještavanje o utrošku naknada od termoelektrana, koje bi sadržavalo i evaluaciju efekata finansiranih programa i projekata. Zbog nedovoljno uređenih procedura i nedostatka pokazatelja za mjerenje uspješnosti u jedinicama lokalne samouprave nije osigurano kvalitetno mjerenje rezultata niti donošenje odluka zasnovanih na procjeni koristi za lokalnu zajednicu.

v. Unapređenjem upravljanja naknadama od termoelektrana moguće je ostvariti veći doprinos zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama. To uključuje unapređenje planiranja, raspodjele sredstava, nadzora, transparentnosti, izvještavanja i evaluacije njihovog korištenja. Na taj način doprinosi se ostvarivanju UN-ovih Ciljeva održivog razvoja, posebno Cilja 3 – Zdravlje i blagostanje i Cilja 11 – Održivi gradovi i zajednice.

Sarajevo, 5. 10. 2026. godine

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Nina Džidić, s. r.

GENERALNI REVIZOR

Mirza Kudić, s. r.

[1] Odluka o usvajanju i objavi INTOSAI Okvira profesionalnih objava, „Službene novine FBiH“, broj 17/25. INTOSAI Okvir profesionalnih objava (engl. IFPP) čini tri nivoa objava: INTOSAI principi (INTOSAI-P), Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FERK	Regulatorna komisija za energiju u Federaciji Bosne i Hercegovine
FMERI	Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije
FMOIT	Federalno ministarstvo okoliša i turizma
FMPU	Federalno ministarstvo prostornog uređenja
FUZIP	Federalna uprava za inspekcijske poslove
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
JLS	Jedinica/e lokalne samouprave
JP EP BIH	Javno preduzeće Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo
NERP/NPSE	Nacionalni plan za smanjenje emisija
NO_X	Oksidi azota
PM	Praškaste materije
RH	Republika Hrvatska
RS	Republika Srpska
SO_2	Sumpor-dioksid
TE	Termoelektrana
VRI	Vrhovna revizijska institucija
Zakon	Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju), u skladu s članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine,[2] ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještavati na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizije učinka primjenjuje se INTOSAI Okvir profesionalnih objava i metodologija za reviziju učinka VRI u BiH i sljedeći INTOSAI standardi: ISSAI 100 – Osnovni principi revizije javnog sektora, ISSAI 140 – Upravljanje kvalitetom za vrhovne revizijske institucije, ISSAI 300 – Principi revizije učinka i ISSAI 3000 – Standard revizije učinka. Primijenjene smjernice za reviziju učinka su: 3910 – Temeljni pojmovi revizije učinka i 3920 – Proces revizije učinka.

Nezavisni smo od subjekata za reviziju u skladu s ISSAI-jem 130 – Etički kodeks, te u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju, i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem. VRI na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Nezavisna, efektivna i kredibilna VRI stoga je ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.

Principi revizije učinka, u skladu sa ISSAI-jem 300.11, podrazumijevaju:

- **Princip ekonomičnosti** – svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju blagovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni;
- **Princip efikasnosti** – najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova;
- **Princip efektivnosti** – ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno osigurati kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja, kojima se osigurava ispravno i blagovremeno obavljanje usluga. Prema potrebi, u obzir treba uzeti i učinak regulatornog ili institucionalnog okvira na efikasnost revidiranih subjekata.[3]

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi pojavljuju se i drugi termini, kao što su: revizija uspjeha – uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac. Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost, budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti efikasnost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve više pažnje posvećuje se osiguranju kvalitetnijih usluga, uz permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u reformskim procesima, u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

[2] „Službene novine FBiH“, broj 22/06

[3] ISSAI 300.11 – Osnovni principi revizije učinka

REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „Upravljanje naknadama od termoelektrana – doprinos zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama“ s namjerom da ispita da li se sredstvima naknada od termoelektrana upravlja na efikasan način, te da li njihovo korištenje doprinosi ostvarenju ciljeva zaštite okoliša u lokalnim zajednicama.

Predmet revizije bile su aktivnosti koje su poduzimale nadležne institucije na osiguranju efikasnog upravljanja naknadama od termoelektrana s ciljem unapređenja životnih uslova građana, posebno u oblasti zaštite okoliša. Vremenski obuhvat revizije bio je period 2023-2025. godine. Obuhvaćene su ukupno tri institucije na federalnom i lokalnom nivou, shodno njihovim nadležnostima u oblasti izrade izmjene Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana, kao i u upravljanju i raspodjeli sredstava ostvarenih po osnovu ovih naknada te utvrđivanju i provođenju politike zaštite okoliša: Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Grad Tuzla i Općina Kakanj.

Revizijom je utvrđeno da postoji potreba za unapređenjem regulatornog okvira za efikasno upravljanje naknadama od termoelektrana:

- Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana, kao ni njegove posljednje izmjene i dopune, ne uređuje dovoljno jasno sva pitanja značajna za efikasno upravljanje naknadama od termoelektrana. Nisu dovoljno jasno definisani svrha i namjena korištenja sredstava naknada od termoelektrana, udjeli ulaganja namjenskih sredstava, naročito u oblasti zaštite okoliša u lokalnim zajednicama, kao ni obaveza sveobuhvatnog izvještavanja o njihovom korištenju. Aktivnosti Vlade FBiH, FMERI-ja i radne grupe formirane za izradu izmjena i dopuna Zakona rezultirale su samo izmjenama koje se odnose na visinu i obračun predmetne naknade.
- Postojeći zakonski okvir ne uređuje na jasan način nadzor nad provedbom Zakona. Nisu precizno definisani nadležni organi za vršenje nadzora, vrste i obim nadzora, postupak njegovog provođenja, niti ovlaštenja nadzornih organa. Pored toga, Zakon ne uspostavlja odgovarajuće mehanizme kontrole nad namjenskim korištenjem sredstava od naknada. Nadzor je ograničen isključivo na termoelektrane u dijelu koji se odnosi na obračun, izdvajanje i uplatu naknada, dok korisnici sredstava nisu obuhvaćeni sistemom kontrole njihovog namjenskog utroška.

Konstatovano je da u jedinicama lokalne samouprave nije osigurano adekvatno planiranje i korištenje naknada od termoelektrana:

- Proces planiranja naknada od termoelektrana u JLS nije u dovoljnoj mjeri zasnovan na sistematičnom utvrđivanju prioriteta niti je uređen internim aktom kojim bi se na jedinstven i sveobuhvatan način uredio proces planiranja. Umjesto detaljno uređenog postupka koji bi uvažavao specifičnu namjenu predmetnih naknada, planiranje se provodi u okviru redovnog budžetskog procesa. Prema navodima nadležnih, planiranje sredstava uglavnom se zasnivalo na prioritetima utvrđenim u strategijama razvoja JLS i općim strateškim ciljevima. Međutim, u Općini Kakanj nije uspostavljena jasna veza između planiranih aktivnosti i projekata sa prioritetima zaštite okoliša utvrđenim u planskim dokumentima i strateškim ciljem koji se odnosi na odgovorno upravljanje okolišem. Prilikom planiranja nisu definisani specifični i mjerljivi ciljevi niti indikatori učinka usmjereni na unapređenje zaštite okoliša. Kriteriji za odabir korisnika nisu utvrđeni za sve programe i aktivnosti koje se finansiraju iz naknada od termoelektrana. U pojedinim slučajevima kriteriji nisu bili unaprijed definisani i javno dostupni, što umanjuje transparentnost i objektivnost postupka.

- Prisutne su značajne razlike u utrošku sredstava između analiziranih JLS prema Zakonom definisanim namjenama, naročito u pogledu ulaganja u zaštitu okoliša. Grad Tuzla je tokom posmatranog perioda sredstva u najvećem obimu usmjeravao na komunalnu infrastrukturu (49%), u okviru koje je finansirao i infrastrukturne projekte koji doprinose zaštiti okoliša. Ulaganja Grada Tuzle u prvu oblast definisanu Zakonom, odnosno zaštitu okoliša i energetsku efikasnost, iznosila su 35%. Općina Kakanj dominantno je finansirala aktivnosti koje je označila kao lokalni ekonomski razvoj (95%), pri čemu nije moguće jasno utvrditi na koji način su finansirane aktivnosti doprinijele ostvarivanju ciljeva lokalnog ekonomskog razvoja. U Općini Kakanj u potpunosti je izostalo finansiranje projekata i aktivnosti koji se odnose na oblast zaštite okoliša i energetske efikasnosti.
- U periodu 2023-2025. godine Grad Tuzla raspolagao je sa ukupno 15,15 miliona KM sredstava od naknada, od čega je utrošeno 9,28 miliona KM, dok je Općina Kakanj raspolagala sa 8,13 miliona KM, uz utrošenih 8,09 miliona KM. Iako je realizacija sredstava u odnosu na raspoloživa bila značajno veća u Općini Kakanj, važno je naglasiti da ona nije bila usmjerena na unapređenje zaštite okoliša.

Sistem praćenja realizacije finansiranih programa i izvještavanja o utrošku sredstava naknada od termoelektrana u jedinicama lokalne samouprave nije odgovarajući:

- U JLS nije osigurano adekvatno praćenje realizacije programa i projekata finansiranih sredstvima naknada od termoelektrana, kao i transparentno i sveobuhvatno izvještavanje o njihovom utrošku. Ne izrađuju se posebni godišnji izvještaji, a evidentirani podaci sadržani u drugim izvještajima nisu dovoljno transparentni, sveobuhvatni i jasno prezentirani.
- Revidirane JLS nisu uspostavile ujednačen sistem ocjene efekata finansiranih programa i projekata u lokalnim zajednicama. Njihovi izvještaji uglavnom sadrže podatke o finansiranim projektima i utrošenim sredstvima, ali ne uključuju evaluaciju efekata, odnosno analizu njihovog doprinosa poboljšanju stanja okoliša. Usljed navedenog izostala je pouzdana osnova za planiranje budućih ulaganja i usmjeravanje sredstava prema aktivnostima koje ostvaruju najveće koristi za lokalnu zajednicu.
- U većini internih akata JLS nije propisana metodologija, kriteriji i indikatori za praćenje i mjerenje uspješnosti programa finansiranih sredstvima naknada od termoelektrana. Zbog svega navedenog nije uspostavljen sistematičan i ujednačen način javnog izvještavanja o utrošku ovih sredstava, kao ni objektivna i cjelovita ocjena njihovih efekata u lokalnim zajednicama.

II. IZVJEŠTAJ O PROVEDENOJ REVIZIJI

1. UVOD

1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije

Proizvodnja električne energije vrši veliki pritisak na sve komponente životne sredine. Prisutnost elektroenergetskih objekata poput termoelektrana ima negativne posljedice na okoliš i zdravlje stanovništva. Te posljedice uključuju trajno oštećenje prostora, zagađenje zraka, tla i vode, te nepovoljan uticaj na kvalitet života građana. Svjetska zdravstvena organizacija prepoznaje zagađenje zraka kao jednu od najvećih okolišnih prijetnji ljudskom zdravlju. Izloženost velikim nivoima zagađenja zraka smatra se uzrokom prerane smrti, te doprinosi i drugim zdravstvenim problemima, kao što su astma, moždani udar, bolest srca i rak pluća.[4] Značajno je i zagađenje površinskih i podzemnih voda štetnim produktima iz termoelektrana koje nastaje ispuštanjem otpadnih voda, dejstvom atmosferskih voda na deponije uglja, šljake pepela i otpadnog mulja. Također, rad termoelektrana ima višestruke negativne uticaje na zemljište. Sagorijevanjem uglja nastaju velike količine pepela i šljake koje trajno zauzimaju plodne površine tla, a ukoliko se neadekvatno odlažu, dovode do njegove hemijske degradacije. Aktivnosti u energetskom sektoru zauzimaju značajne površine zemljišta i često su uzrokom krčenja šuma, gubitka poljoprivrednog zemljišta, narušavanja prirodnih staništa, odnosno promjene njegove prirodne namjene. Nedostatak ili slaba primjena ekoloških politika i propisa, neredovna inspekcija i nesprovođenje ekoloških standarda mogu pogoršati cjelokupnu situaciju.

Zakonom o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana[5] javna preduzeća i druga pravna lica koja ostvaruju prihod radom termoelektrana od 2014. godine obavezna su jedinicama lokalne samouprave (JLS) na čijem području se nalaze uplaćivati novčani iznos naknade.[6] Na području FBiH nalaze se dvije termoelektrane koje su smještene u Gradu Tuzli i Općini Kakanj. Shodno Zakonu, JLS imaju obavezu naknadu koristiti namjenski.[7]

U javnosti se često ističe da se naknada ne koristi adekvatno u svrhu zaštite okoliša, iako JLS trpe značajne negativne uticaje na životnu sredinu zbog rada termoelektrana na njihovom području. Naime, mediji prenose upozorenja ekoaktivista i nevladinih organizacija da se dio sredstava od naknade usmjerava na projekte koji nemaju direktan uticaj na poboljšanje kvaliteta zraka i stanje okoliša. Posebno se problematizira odredba koja omogućava finansiranje projekata lokalnog ekonomskog razvoja, jer ostavlja prostor za različita tumačenja i široku primjenu. Široka namjena korištenja sredstava od naknada konstatovana je i u izvještajima Ureda o finansijskoj reviziji Grada Tuzle i Općine Kakanj. Građani smatraju da su dosadašnja ulaganja nedovoljna kako bi se značajnije poboljšali životni uslovi stanovništva.[8]

[4] Zagađenje zraka definiše se kao koncentracija kontaminanata ili zagađujućih tvari u zraku koja ima negativan uticaj na ljudsko zdravlje ili koja uzrokuje druge štetne učinke za okoliš. *Gradsko onečišćenje u EU, Zrak u gradovima sad je čišći, ali buke je i dalje previše*, Evropski revizorski sud, 2025. godina

[5] „Službene novine FBiH“, broj 80/14, 19/25

[6] JP ELEKTROPRIVREDA BIH – Podružnica Termoelektrana „Tuzla“, Tuzla i JP ELEKTROPRIVREDA BIH – Podružnica Termoelektrana „Kakanj“, Kakanj

[7] Član 6. Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana

[8] https://tip.ba/2025/02/17/grad-tuzla-ce-na-ime-naknada-od-rada-termoelektrane-od-ove-godine-dobijati-20-posto-vise-sredstava-kako-ce-se-trositi-ova-sredstva/

Navedene indikacije ukazivale su na to da postoji prostor i potreba da se ispitaju aktivnosti nadležnih institucija na planiranju i raspodjeli sredstava od naknada, kao i mjerenju ostvarenih efekata njihovog utroška u sredinama pogođenim radom termoelektrana. Slijedom toga, Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka o temi „**Upravljanje naknadama od termoelektrana – doprinos zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama**“.[9]

Predmetna revizija u skladu je sa prioritetnim oblastima definisanim u Strateškom planu revizije učinka 2026–2030, u dijelu koji se odnosi na održivi razvoj, okoliš i prirodne resurse, te upravljanje javnim finansijama.

Revizija je povezana i sa **SDG-om 3**[10] – Zdravlje i blagostanje. Budući da rad termoelektrana značajno doprinosi onečišćenju zraka, vode i tla u navedenim JLS, naknade izdvojene na osnovu Zakona predstavljaju mehanizam za ublažavanje tih negativnih učinaka. Pored toga, povezana je i sa **SDG-om 11**[11] – Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, prilagodljivim i održivim, jer će efikasno provođenje politika usmjerenih na ublažavanje negativnih uticaja na okoliš smanjiti negativan uticaj gradova na okoliš.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije bio je ispitati da li se sredstvima naknada od termoelektrana upravlja na efikasan način, te da li njihovo korištenje doprinosi ostvarenju ciljeva zaštite okoliša u lokalnim zajednicama.

Za bolje razumijevanje i analizu problema definisana su sljedeća revizijska pitanja:

1. Da li je uspostavljen jasan regulatorni okvir za upravljanje naknadama od termoelektrana, koji omogućava ostvarenje ciljeva zaštite okoliša?
2. Da li JLS efikasno planiraju i koriste naknade u cilju poboljšanja uslova života građana, s fokusom na zaštitu okoliša?
3. Da li su JLS uspostavile mehanizme za transparentno i sveobuhvatno izvještavanje i mjerenje efekata?

1.3. Obim revizije

Predmetna revizija fokusirala se na regulatorni okvir i aktivnosti JLS u vezi s upravljanjem sredstvima naknada od termoelektrana. Ispitivano je da li se sredstvima upravlja na način koji omogućava ostvarenje ciljeva zaštite okoliša, odnosno njihovo usmjeravanje prvenstveno na smanjenje zagađenja zraka, vode i tla te sanaciju degradiranog zemljišta. Također, da li JLS imaju uspostavljen sistem praćenja rezultata i efekata ostvarenih korištenjem naknada od termoelektrana.

[9] Inicijativu za obavljanje revizije na ovu temu dostavio je poslanik Predstavničkog doma Parlamenta FBiH. Kako je Ured Planom i programom predvidio provođenje revizija iz oblasti zaštite okoliša, nakon provedene analize relevantnosti utvrđeno je da predmetna tema ispunjava kriterije za odabir.

[10] Podcilj 3.9 – Do kraja 2030. značajno smanjiti broj smrtnih slučajeva i oboljenja od opasnih hemikalija, odnosno od onečišćenja zraka, vode i tla.

[11] Podcilj 11.6 – Do kraja 2030. smanjiti negativan uticaj gradova na okoliš mjeren po glavi stanovnika, između ostalog i tako što će se posebna pažnja posvetiti kakvoći zraka i upravljanju otpadom na gradskim i drugim razinama.

U okviru prvog revizijskog pitanja ispitano je da li regulatorni okvir, i nakon posljednjih izmjena i dopuna, na adekvatan način reguliše upravljanje naknadama koje termoelektrane uplaćuju JLS. Analizirano je da li je jasno i precizno definisana namjena i svrha korištenja naknada s ciljem poboljšanja uslova života građana s fokusom na zaštitu okoliša, te postoje li nedostaci u regulativi koji bi mogli uticati na adekvatno upravljanje sredstvima i ostvarivanje ciljeva.

U okviru drugog revizijskog pitanja ispitano je da li je proces planiranja naknada od termoelektrana u JLS zasnovan na sistematičnom utvrđivanju prioriteta i detaljnije razrađen internim aktom. Analizirano je da li JLS tokom planiranja utvrđuju specifične i mjerljive ciljeve korištenja naknada usmjerene na poboljšanje životnih uslova građana s fokusom na zaštitu okoliša. Također, analizirano je da li su definisani jasni i s ciljevima povezani kriteriji za izbor programa i projekata koji su finansirani iz sredstava naknada od termoelektrana, te da li su sredstva naknada od termoelektrana efikasno korištena u cilju unapređenja životnih uslova građana s fokusom na zaštitu okoliša u lokalnim zajednicama i u planiranom obimu.

U okviru trećeg revizijskog pitanja ispitano je da li su JLS uspostavile metodologiju praćenja realizacije programa i projekata finansiranih sredstvima naknada od termoelektrana, odnosno mjerenja stvarnih efekata finansiranih aktivnosti. Revizija je analizirala da li se unutar JLS izrađuje i javno objavljuje sveobuhvatan izvještaj o utrošku sredstava naknada od termoelektrana te efektima finansiranih aktivnosti. Također, ispitano je i da li su identifikovane dobre prakse i nedostatke koristile za unapređenje budućeg planiranja i efikasnijeg korištenja sredstava.

Revizijom su bila obuhvaćena ukupno tri subjekta, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Grad Tuzla i Općina Kakanj. Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije je bilo nosilac izrade izmjena Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana. Navedene JLS su odabrane s obzirom na to da su na njihovom prostoru izgrađene termoelektrane ili se nalaze instalacije za proizvodnju električne energije, odlagališta šljake, pepela i sličnog otpada nastalog radom termoelektrana, deponije uglja,[12] te imaju važnu ulogu u zaštiti okoliša. S obzirom na to da predmet revizije obuhvata upravljanje i korištenje sredstava naknada na lokalnom nivou te da inspekcijski nadzor u tom dijelu nije vršen, FUZIP nije uključen kao subjekt revizije. Međutim, njegova uloga u nadzoru razmotrena je kroz analizu regulatornog okvira.

Vremenski obuhvat revizije je period 2023-2025. godine.

Potencijalni rizik u provođenju predmetne revizije bila je ograničena dostupnost sveobuhvatnih podataka o aktivnostima JLS u upravljanju naknadama od termoelektrana, naročito u segmentu analize stvarnih efekata utroška ovih namjenskih sredstava na stanje okoliša i zdravlje građana.

[12] Član 2. Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana

1.4. Kriteriji revizije

Kriteriji revizije definisani su uzimajući u obzir opredjeljenje nadležnih vlasti za unapređenje stanja u predmetnoj oblasti, važeći regulatorni okvir, relevantne standarde proistekle iz istraživanja i stručne literature, kao i smjernice profesionalnih i međunarodnih organizacija. Također su uvažena referentna mjerila dobre prakse te nadležnosti ključnih institucija u ovoj oblasti.

Shodno navedenom, revizijski kriteriji formulisani su za svako revizijsko pitanje na sljedeći način:

- Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:

- Uspostavljeni regulatorni okvir jasno i precizno definiše namjenu i svrhu korištenja sredstava naknada u cilju poboljšanja životnih uslova građana, s fokusom na zaštitu okoliša;[13]
- Propisane su obaveze i odgovornosti u pogledu vršenja nadzora nad provođenjem Zakona.[14]

- Kriteriji za drugo revizijsko pitanje:

- JLS su internim aktima detaljnije razradile proces planiranja utroška i utvrđivanje prioriteta raspodjele sredstava naknada od termoelektrana;[15]
- JLS su definisale specifične i mjerljive ciljeve i jasne kriterije raspodjele naknada, usmjerene na poboljšanje životnih uslova građana, s fokusom na zaštitu okoliša;[16]
- Sredstva naknada od termoelektrana efikasno su korištena, u cilju unapređenja životnih uslova građana, s fokusom na zaštitu okoliša u lokalnim zajednicama.[17]

- Kriteriji za treće revizijsko pitanje:

- Nadležne JLS izrađuju i javno objavljuju sveobuhvatne izvještaje o utrošku sredstava naknada od termoelektrana;[18]
- Nadležne JLS redovno izrađuju analize sa procjenom efekata finansiranih aktivnosti i koriste njihove rezultate za unapređenje budućeg planiranja i efikasnijeg korištenja sredstava.[19]

Kriteriji su prodiskutovani sa subjektima revizije.

1.5. Izvori podataka i metodologija

Prikupljeni su podaci iz više izvora, koji su dovoljni, pouzdani i relevantni za sveobuhvatno i objektivno ispitivanje predmeta revizije.

Podaci potrebni za provođenje revizije prikupljeni su kombinovanjem različitih metoda, kao što su: analiza regulative, strateško-planskih dokumenata nadležnih institucija, internih akata JLS, aktivnosti koje nadležne gradske/općinske službe provode prilikom upravljanja sredstvima naknada od termoelektrana.

[13] Kriterij je zasnovan na analizi boljih regulatornih rješenja iz okruženja.
[14] Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH", broj 35/05) i bolja regulatorna rješenja iz okruženja
[15] Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2018. i 2024. godine
[16] Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2018. i 2024. godine, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Good Practices for Public Environmental Expenditure Management, 2025. / Preporuka Vijeća o pravnim instrumentima OECD-a o dobrim praksama za upravljanje javnim rashodima za okoliš, 2025. godine
[17] Član 6. Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana i član 46. Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine
[18] Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine
[19] Dobre prakse iz okruženja, Preporuka Vijeća o pravnim instrumentima OECD-a o dobrim praksama za upravljanje javnim rashodima za okoliš, 2025. godine i Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2018. i 2024. godine

Primarni izvor podataka bili su upitnici i intervjui s revidiranim subjektima, te zakonska i podzakonska regulativa. Putem upitnika prikupljeni su i analizirani podaci od Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije, Grada Tuzle i Općine Kakanj. Također, u okviru predstudijskog istraživanja sa navedenim subjektima obavljeni su intervjui i prikupljeni podaci i dokumentacija. Pored toga, u okviru predstudijskog istraživanja obavljen je intervju i sa ekspertom[20] iz oblasti okoliša radi dobijanja stručnog mišljenja i dodatnog uvida u predmet revizije. Pored analize informacija iz dostupnih izvora, u glavnoj studiji obavljen je intervju s predstavnicima Federalne uprave za inspekcijske poslove.

Također, korišteni su sekundarni izvori podataka, kako bi se obuhvatile sve relevantne perspektive predmeta revizije. U tom smislu, korištene su informacije dobijene analizom planova, zapisnika i izvještaja subjekata revizije, stručnih studija i statističkih podataka u vezi s predmetnom oblašću, međunarodnih publikacija, kao i prakse drugih zemalja, što je omogućilo reviziji da stekne širu sliku o korištenju namjenskih sredstava u cilju zaštite okoliša.

U toku provođenja glavne studije organizovana je fokus grupa na koju se odazvali svi subjekti revizije. Fokus grupi su prisustvovali predstavnici Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije, Grada Tuzle i Općine Kakanj. Cilj održavanja bio je upoznati revidirane subjekte s preliminarnim nalazima, te im dati priliku da u otvorenoj diskusiji daju svoj doprinos što kvalitetnijoj prezentaciji teme upravljanje naknadama od termoelektrana i njihovom doprinosu zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama.

[20] Halim Prcanović iz Centra za okoliš, Instituta „Kemal Kapetanović“ Zenica

2. OPIS OBLASTI

2.1. Pravni okvir, relevantan za predmet revizije

Propisi relevantni za predmet revizije su:

- **Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana**[21] kojim se utvrđuju obveznici, visina i način izdvajanja i usmjeravanja dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana;
- **Zakon o budžetima u FBiH**[22] definiše planiranje, izradu, donošenje i izvršavanje budžeta gradova i općina, izvještavanje, nadzor i reviziju budžeta;
- **Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH**[23] uređuje samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, njihove organe, međusobne odnose vijeća i načelnika/ca jedinica lokalne samouprave, finansiranje i pitanja imovine, javnost rada, neposredno učestvovanje građana u odlučivanju, upravni nadzor, saradnju sa višim organima vlasti, odnos i saradnju federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave, nadzor nad primjenom zakona;
- **Zakon o inspekcijama FBiH**[24] uređuje vršenje inspekcijskog nadzora iz nadležnosti federalnih organa uprave, inspekcijske poslove federalnih inspekcija i njihov djelokrug, jedinstveni postupak inspekcijskog nadzora u Federaciji BiH, prava, obaveze i odgovornosti inspektora, prava i obaveze subjekata nadzora, odnosi između Federalne uprave i kantonalnih inspekcijskih organa, preventivno djelovanje inspektora i druga pitanja značajna za funkcionisanje inspekcijskog sistema Federacije;
- **Propisi iz oblasti zaštite okoliša, zaštite zraka i energetske efikasnosti** u FBiH kojima se uređuju načela i sistem zaštite okoliša, upravljanje kvalitetom zraka te unapređenje energetske efikasnosti, definišu nadležnosti institucija, planiranje i provođenje mjera zaštite okoliša i poboljšanja kvaliteta zraka, uspostavljanje standarda kvaliteta okoliša, kao i mehanizmi nadzora i izvještavanja;[25]
- **Budžeti i odluke o izvršenju budžeta Grada Tuzla**[26] **i Općine Kakanj**[27] **za period 2023-2025. godine** kojima je utvrđen plan prihoda i rashoda svih budžetskih sredstava, uključujući i naknade od termoelektrana, te način njihove realizacije, kao i druga pitanja u vezi sa izvršenjem budžeta;
- **Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH**[28] kojima se utvrđuju minimalni standardi dodjele budžetskih sredstava iz Budžeta FBiH, koja se dodjeljuju putem transfera i subvencija za finansiranje zakonski utvrđenih prava, programa i/ili projekata drugih nivoa vlasti, neprofitnih organizacija i pojedinaca.

[21] „Službene novine FBiH“, br. 80/14 i 19/25
[22] „Službene novine FBiH“, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19, 99/19, 25a/22, 7/25 i 6/26
[23] „Službene novine FBiH“, br. 49/06, 51/09
[24] „Službene novine FBiH", br. 73/14 i 19/17 - odluka US
[25] Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj 15/21), Zakon o zaštiti zraka („Službene novine FBiH“, broj 72/24), Zakon o energijskoj efikasnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/17)
[26] „Službeni glasnik Grada Tuzle“, br. 15/22, 5/23, 11/23, 12/23, 4/24, 8/24, 3/25, 4/25 i 9/25
[27] „Službene novine Općine Kakanj“, br. 12/22, 3/23, 6/23, 7/23, 11/23, 15/23, 1/24, 4/24, 7/24, 9/24, 10/24, 11/24, 2/25, 5/25, 6/25, 8/25, 12/25, 14/25 i 1/26
[28] „Službene novine FBiH“, broj 15/18 i „Službene novine FBiH“, broj 37/24

- **Ostali podzakonski akti** doneseni na osnovu zakonskih propisa na nivou FBiH i kantona;
- **Strategija razvoja Grada Tuzla za period 2012-2026. godine**, s fokusom na ostvarenje ciljeva koji se odnose na zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, socijalnu uključenost i energetsku efikasnost;
- **Strategija razvoja Općine Kakanj za period 2021-2027. godine** čiji je cilj osigurati ravnomjeran i održiv razvoj lokalne zajednice, nastaviti izgradnju i modernizaciju infrastrukture, unapređenje oblasti obrazovanja, zdravstva, kulture, sporta, s fokusom na zaštitu i unapređenje životne sredine, energetske efikasnosti, prostornog planiranja, zaštite ljudi i imovine.

2.2. Organizacija i nadležnosti u vezi s predmetom revizije

Institucije koje su imale nadležnosti u vezi s predmetnom revizijom su Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije koje je bilo zaduženo za izradu izmjene Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana, te Grad Tuzla i Općina Kakanj kao JLS na čijem području se nalaze termoelektrane i koje ostvaruju prihode po osnovu Zakona. FMERI, kao organ uprave, priprema zakone i druge propise kada o tome odluči organ zakonodavne ili izvršne vlasti, odnosno kada samostalno ocijeni da je potrebno donijeti zakon ili drugi propis, ili treba izvršiti izmjene i dopune zakona ili drugog propisa iz njegove nadležnosti.[29]

Javna preduzeća i druga pravna lica, koja ostvaruju prihod radom termoelektrana, dužna su plaćati novčani iznos naknade JLS (općinama i gradovima) u FBiH u skladu sa odredbama predmetnog Zakona.

JLS u kojima se nalaze termoelektrane, Grad Tuzla i Općina Kakanj, nadležne su za upravljanje i raspodjelu sredstava ostvarenih po osnovu naknada od termoelektrana te utvrđivanje i provođenje politike zaštite čovjekove okoline.[30] Djelokrug JLS, finansiranje i pitanja imovine, javnost rada, upravni nadzor, saradnja s organima viših nivoa vlasti definisani su Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH.

Zakonom o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana propisano je da upravni nadzor nad provođenjem Zakona vrši Federalna uprava za inspekcijske poslove.

[29] Član 20. Zakona o organizaciji organa uprave u FBIH („Službene novine FBiH“, broj 35/05)
[30] Član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH

2.3. Značaj predmeta revizije

Kvalitet zraka u Kaknju i Tuzli ozbiljno je narušen radom termoelektrana. Ove lokalne zajednice karakterišu visoke koncentracije zagađujućih materija koje često prelaze zakonom propisane granične vrijednosti. Prema Nacionalnom planu smanjenja emisija za BiH, termoelektrane kao gorivo koriste mrki ugalj, lignit ili njihove mješavine, pri čemu sadržaj sumpora u gorivu iznosi od 0,7% do 4,3%. TE Tuzla i Kakanj godišnje emituju približno 122.000 tona sumpor-dioksida (SO_2), 14.000 tona azotnih oksida (NO_x), 6,8 miliona tona ugljen-dioksida (CO_2) i oko 2.000 tona prašine.

Značajan broj građana u ovim sredinama kontinuirano je izložen zagađenju koje može ozbiljno ugroziti zdravlje stanovništva. Zbog toga je posebno važno osigurati praćenje kvaliteta zraka i mjerenje koncentracija zagađujućih materija te prioritetno poduzimati mjere kojima je moguće unaprijediti kvalitet zraka.

Negativan uticaj termoelektrana ne ogleda se samo u zagađenju zraka, već se odražava i na zemljištu, vodama i prostoru. U Tuzli je više od 250 hektara plodnog zemljišta trajno degradirano odlaganjem pepela i šljake, pri čemu je deponovano oko 30 miliona m^3 otpada. U Kaknju je na sličan način degradirano oko 100 hektara zemljišta, uz značajne količine odloženog otpada. Deponije pepela i šljake nastalih sagorijevanjem uglja mogu sadržavati teške metale, poput arsena, olova i žive, koji kontaminiraju tlo te smanjuju mogućnost korištenja zemljišta. Eksploatacija uglja i emisije iz termoelektrana utiču i na biodiverzitet kroz degradaciju prirodnih staništa, smanjenje biljne i životinjske raznovrsnosti te narušavanje prirodnih ekosistema. Pored toga, prisutni su i negativni uticaji na površinske i podzemne vode, kao i narušavanje prostornog i pejzažnog izgleda lokalnih zajednica. Uticaj termoelektrana na vodne resurse ogleda se u trošenju velike količine vode, dok ispuštanje tehnoloških voda uzrokuje hemijsko zagađenje vodnih resursa. Promjene mikroklime i kontinuirana buka dodatno umanjuju kvalitet života stanovništva. Zbog toga se savremene energetske politike sve više usmjeravaju na smanjenje emisija štetnih materija, unapređenje sistema zaštite okoliša i postepenu tranziciju prema čišćim izvorima energije.

Naknade, koje termoelektrane uplaćuju lokalnim zajednicama, trebaju se koristiti za poboljšanje uslova života građana, prije svega za smanjenje štetnih uticaja na okoliš i zdravlje. To podrazumijeva da se novac planski raspoređuje, troši za jasno definisane namjene i da se prati kakve rezultate daje. Uspostavljanje efikasnog upravljanja naknadama od termoelektrana značajno je posebno sa aspekta planiranja, raspodjele, namjenskog trošenja i praćenja efekata utrošenih sredstava u lokalnim zajednicama. Dugoročno, to bi trebalo osigurati da sredstva naknada od termoelektrana ostvare svoju punu svrhu, odnosno vidljivo smanjenje negativnih uticaja na okoliš i unapređenje kvaliteta života građana u pogođenim lokalnim zajednicama.

2.4. Primjeri dobrih praksi

U zemljama regiona i Evrope primjenjuju se različite dobre prakse koje doprinose zaštiti okoliša. Jedan od takvih primjera je rehabilitacija površinskih kopova lignita u Grčkoj. Rehabilitacija degradiranog zemljišta ne predstavlja samo tehničku sanaciju prostora, već i ključni instrument za ublažavanje okolišnih posljedica rudarenja. Najviše novca ulaže se u pošumljavanje kosih površina te uspostavljanje fotonaponskih parkova na velikim parcelama deponija. Ovaj primjer pokazuje kako se finansijska sredstva mogu planski i strateški koristiti za obnovu ekosistema, očuvanje prirodnih funkcija prostora, održivo korištenje zemljišta i stvaranje dugoročnih koristi za lokalnu zajednicu.[31]

Primjer dobre prakse su i ulaganja u razvoj obnovljivih izvora energije u Poljskoj i Njemačkoj.[32]

U Hrvatskoj se planiraju značajna ulaganja u izgradnju biciklističkih staza, energetsku obnovu stambenih objekata za ranjiva domaćinstva, poboljšanje toplotne izolacije i energetske efikasnosti zgrada, zamjenu zastarjelih sistema grijanja čišćim sistemima, razvoj tehnologije za hvatanje i skladištenje ugljika, po uzoru na projekte u Norveškoj, čime se smanjuju emisije i povećava industrijska konkurentnost.[33] U Sloveniji, fokus je na modernizaciji i dekarbonizaciji privrede. Naglasak je stavljen na energetsku obnovu zgrada, korištenje obnovljivih izvora energije i mjere za smanjenje energetskog siromaštva, uz kontinuirano podizanje svijesti građana.[34] Srbija je uvela praksu ocjenjivanja javnih investicija prema ekološkim kriterijima. Također, uvedene su ciljane subvencije za socijalno ugrožena domaćinstva u projektima usmjerenim zaštiti okoliša, a industrijska postrojenja izvještavaju o emisijama CO_2 u skladu sa standardima Evropske unije.[35]

[31] Održiva rehabilitacija područja površinskog kopa uglja: Slučaj grčkih rudnika lignita, autorski članak: Francis Pavloudakis, Hristos Rumpos, Evangelos Karlopoulos i Nikolaos Kukouzas, 2020. godina

[32] Društveno-politički troškovi ubrzanja postepenog ukidanja uglja, autorski članak: Lola Nacke, Vadim Viničenko, Aleh Čerp, Avi Jakhmola, Jessica Jewell, 2023. godina

[33] Socijalni plan za klimatsku politiku za razdoblje od 2026. do 2032. godine RH, predstavljen u novembru 2025. godine

[34] Nacionalni energetski i klimatski plan Slovenije za 2030. godinu, https://balkangreenenergynews.com/rs/slovenija-usvojila-azurirani-integrisani-nacionalni-energetski-i-klimatski-plan

[35] https://balkangreenenergynews.com/rs i programi Ministarstva rudarstva i energetike Srbije

3. NALAZI REVIZIJE

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju rezultat su analiziranja i procjene konkretnih revizijskih dokaza i njihovog odnosa spram revizijskih kriterija, i strukturirani su u odnosu na revizijska pitanja.

3.1. Regulatorni okvir za upravljanje naknadama od termoelektrana

3.1.1. Namjena i svrha korištenja sredstava naknada u regulatornom okviru

Jasno propisivanje svrhe i načina korištenja naknada od termoelektrana podrazumijeva precizno određivanje za šta se ta sredstva mogu koristiti. Ona bi trebala biti usmjerena prvenstveno na zaštitu okoliša, odnosno na smanjenje zagađenja zraka, vode i tla te sanaciju degradiranog zemljišta.

Revizijom je utvrđeno da Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana (Zakon), kojim je ustanovljena predmetna naknada, općenito definiše svrhu i namjenu korištenja sredstava. Naime, Zakonom je propisano da se sredstva koriste za unapređenje životnih uslova stanovništva uz **generalno navođenje namjene**, tj. za finansiranje ili sufinansiranje projekata iz oblasti zaštite okoliša i energetske efikasnosti, izgradnje komunalne infrastrukture i objekata od značaja za zdravlje i kvalitet života, kao i projekata lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim, ovako **široko postavljena formulacija ostavila je prostor za različita tumačenja i omogućila JLS-ovima da sredstva koriste za budžetske potrebe koje nisu nužno povezane sa zaštitom okoliša**.[36] Preciznijem definisanju korištenja naknada, posebno s aspekta njihovog usmjeravanja, doprinijelo bi i propisivanje minimalnih udjela sredstava koja se obavezno usmjeravaju u oblasti u kojima je uticaj termoelektrana najizraženiji.

Analiza prikupljenih podataka ukazuje na to da su utvrđeni nedostaci u vezi s predmetnim Zakonom povezani s načinom na koji je prvobitno izrađen, kao i sa kasnijim aktivnostima na njegovim izmjenama i dopunama. U fazi izrade i donošenja Zakona FMERI nije bio službeni obrađivač propisa niti nadležan za njegovo donošenje. Prema navodima FMERI-ja, službeni obrađivač Zakona bio je Ured premijera u sazivu Vlade FBiH 2011-2015. godine. Zbog navedenog FMERI je u više navrata ukazivao Vladi FBiH da nije nadležan za postupanje u vezi s predmetnim Zakonom. U 2024. godini Vlada FBiH je pokrenula aktivnosti na pripremi izmjena i dopuna Zakona. Naime, Vlada FBiH je zaključkom[37] zadužila FMERI da pripremi prijedlog mišljenja o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona koji je predložila poslanica u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH,[38] kao i prijedlog rješenja o formiranju interresorne radne grupe za izradu teksta zakona o izmjenama i dopunama Zakona.

[36] Analiza korištenja sredstava naknada u revidiranom periodu pokazala je da je Općina Kakanj gotovo sva sredstva usmjerila na lokalni ekonomski razvoj, bez izdvajanja za projekte zaštite okoliša i energetske efikasnosti, dok je Grad Tuzla najveći dio sredstava uložio u komunalnu infrastrukturu te zaštitu okoliša i energetsku efikasnost.
[37] Zaključak V. broj: 320/2024 od 6. 3. 2024. godine
[38] Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda ostvarenih radom termoelektrana, koji je predložila Edita Mazić, poslanica u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH

Revizijom je utvrđeno da aktivnosti na formiranju radne grupe nisu provedene u predviđenom roku.[39] Zaključkom Vlade FBiH bilo je predviđeno da FMERI, u periodu između dvije sjednice Vlade FBiH, pripremi i dostavi prijedlog rješenja o imenovanju radne grupe. Međutim, to nije realizovano u predviđenom roku. Prema obrazloženju FMERI-ja, prijedlog rješenja nije mogao biti dostavljen na narednu sjednicu Vlade FBiH s obzirom na to da je sjednica održana prije nego što je FMERI zaprimio predmetni Zaključak.[40] FMERI je prijedlog rješenja o formiranju radne grupe dostavio Vladi FBiH krajem juna 2024. godine, dok je Vlada FBiH radnu grupu formirala tek u augustu 2024. godine.[41] Na taj način, od donošenja Zaključka do formiranja radne grupe proteklo je pet mjeseci, čime je produžen period predviđen za početak aktivnosti na izradi nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona.

Pored navedenog, **FMERI prilikom predlaganja članova radne grupe nije uključio sve relevantne institucije i aktere, s obzirom na njihovu značajnu ulogu u predmetnoj oblasti i doprinos koji mogu dati u izradi kvalitetnog zakonskog rješenja.** To se, između ostalog, odnosilo na Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOIT), inspekcijska tijela, akademsku zajednicu, Savez općina i gradova FBiH,[42] kao i stručnu javnost. Nadležni iz FMERI-ja naveli su da je, zbog hitnosti postupanja, Ministarstvo odlučilo da se izmjene i dopune Zakona pripreme po skraćenom postupku, te su zbog toga i u okvirima informacija kojima su raspolagali na ovaj način pripremili Prijedlog rješenja o formiranju Radne grupe.[43]

Uvidom u izvještaj o radu radne grupe, koju su u konačnici činili predstavnici FMERI-ja, FMPU-a, Grada Tuzle i Općine Kakanj, **utvrđeno je da je tokom posmatranog perioda održan samo jedan sastanak,[44] na kojem je pripremljen i Vladi FBiH upućen tekst Zakona o izmjeni Zakona.** Naime, prvenstveno je razmatrana izmjena odredbe Zakona koja se odnosi na visinu i obračun naknade, dok druge izmjene koje bi obuhvatile preciziranje pojma „poboljšanja životnih uslova građana" i jasnije propisivanje namjene i načina korištenja naknada u JLS nisu detaljnije razmatrane.[45] Iako je radna grupa bila obavezna da se pri izradi izmjena Zakona rukovodi važećim propisima, pravilima struke te domaćom i međunarodnom praksom,[46] nije iskoristila priliku za sveobuhvatno unapređenje ove oblasti u skladu s inicijativama poslanika Predstavničkog doma Parlamenta FBIH. **Navedeno ukazuje na nedovoljnu aktivnost radne grupe, kao i izostanak sistematičnog i sveobuhvatnog pristupa unapređenju ove oblasti.**

Vlada FBiH je nakon razmatranja prijedloga radne grupe zadužila FMERI da iznos naknade usaglasi s JP-om Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo (JP EP BiH), te je usaglašeni prijedlog u konačnici usvojila. **Krajem 2024. godine uputila ga je u Parlament FBiH po skraćenoj proceduri, bez mogućnosti rasprave s širim auditorijem**[47] (detaljnije u Prilogu 7.5). Predstavnici JLS koji su bili članovi radne grupe upoznali su se sa finalnim iznosom naknade, odnosno izmjenama i dopunama Zakona nakon njegove objave u Službenim novinama.[48]

[39] Prijedlog Rješenja o formiranju Interresorne radne grupe koja će sačiniti tekst Zakona o izmjenama i dopunama Zakona FMERI je krajem juna dostavio Vladi FBiH – Akt broj: 05-30-2-522/24 od 24. 6. 2024. godine

[40] Komentar FMERI-ja na Nacrt Izvještaja

[41] Na 104. hitnoj sjednici, održanoj 8. 8. 2024. godine - Rješenje V broj: 1286/2024

[42] Član 56. – „Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konsultovati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču. Konsultovanje, u smislu iz prethodnog stava ovog člana, federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem Saveza općina i gradova." Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH

[43] Komentar na Nacrt izvještaja

[44] Online sastanak održan 22. 8. 2024. godine

[45] Članovi Radne grupe razmatrali su Prijedlog zakona o izmjeni Zakona koji se odnosio na brisanje „finansiranje projekata za lokalni ekonomski razvoj" iz člana 6. Zakona. Predstavnici JLS su tom prilikom istakli da se predložena rješenja kose sa Zakonom o principima lokalne samouprave, te se nisu dalje razmatrala.

[46] Tačka IV Rješenja o imenovanju interresorne radne grupe V. broj: 1286/2024 od 8. 8. 2024. godine

[47] Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana konačno je utvrđen 11. 12. 2024. godine na 44. sjednici Vlade FBiH, a 12. 12. 2024. godine upućen u Parlament FBiH – akt broj: 03-02-1211/2024 od 12. 12. 2024. godine

[48] Nacrt zakona o izmjeni Zakona koji je usaglasila Radna grupa upućen Vladi FBiH 22. 8. 2024. godine definisao je povećanje naknade u iznosu 0,0030 KM/kWh, a naknada u novom Nacrtu upućenom Vladi FBiH 11. 11. 2024. godine, usaglašena sa JP Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo, iznosila je 0, 0018 KM/kWh. Sastanak sa predstavnicima Grada Tuzla održan dana 5. 2. 2026. godine

Izmjenama i dopunama Zakona koje su donesene 2025. godine **izmijenjena je visina naknade, preciziran osnov za obračun**[49] **i brisana odredba koja se odnosi na usklađivanje naknade sa cijenom električne energije**,[50] iako su poslanici Predstavničkog doma Parlamenta FBiH u toku 2023. i 2024. godine uputili nekoliko prijedloga za izmjene Zakona koji su, između ostalog, obuhvatali preciznije regulisanje svrhe i namjene korištenja naknada u cilju veće zaštite okoliša (detaljnije u Prilogu 7.4).

Uporedna analiza propisa i prakse u okruženju ukazuje na različite pristupe u definisanju namjene i načina korištenja ovih namjenskih sredstava. **U RS-u su jasno propisane oblasti ulaganja, minimalni procenti izdvajanja za pojedine oblasti, zabrana korištenja za plate i obaveza godišnjeg plana utroška**,[51] a u RH sredstva se uglavnom koriste za energetske i okolišne projekte.[52]

3.1.2. Nadzor nad provođenjem Zakona

Jasno propisivanje obaveza i odgovornosti u vršenju nadzora nad provođenjem zakona podrazumijeva precizno definisanje organa nadležnih za provođenje svih segmenata upravnog nadzora, subjekata i predmeta nadzora, načina vršenja nadzora, kao i odgovarajućih kaznenih odredbi za slučajeve nepoštovanja Zakona. Navedeno predstavlja važnu pretpostavku za efikasan upravni nadzor i dosljednu kontrolu provođenja Zakona u praksi.

Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana
Član 7.
(1) Upravni nadzor, koji obuhvata i inspekcijski nadzor, nad provođenjem ovog zakona vrši Federalna uprava za inspekcijske poslove.
(2) Nadzor iz stava 1. ovog člana naročito se odnosi na kontrolu obračuna, izdvajanje i uplatu naknade u skladu sa odredbama ovog zakona.

Član 8.
(1) Novčanom kaznom od 10.000,00 KM do 70.000,00 KM kaznit će se za prekršaj obveznik plaćanja naknade iz ovog zakona:
- ako ne plati naknadu iz člana 4. ovog zakona,
- ako ne utvrdi naknadu na način iz člana 5. ovog zakona.

(2) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 5.000,00 KM kaznit će se i odgovorno lice obveznika plaćanja naknade za prekršaj iz stava 1. ovog člana.

Revizijom je utvrđeno da Zakon ne sadrži jasne i precizne odredbe kojima se definiše provođenje upravnog nadzora. Propisano je da upravni nadzor, uključujući inspekcijski nadzor nad provođenjem Zakona, vrši Federalna uprava za inspekcijske poslove (FUZIP). Međutim, nisu jasno utvrđene nadležnosti za provođenje svih segmenata upravnog nadzora. S obzirom na to da je FUZIP nadležan isključivo za provođenje inspekcijskog nadzora, evidentno je da ostali segmenti nadzora, koji se odnose na nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata koja donose organi uprave, odnosno pravna lica sa javnim ovlaštenjima, nisu jasno definisani.[53]

[49] Dopunjen je stav (1). U članu 4. prethodno je definisano da se naknada obračunava na ukupno proizvedenu električnu energiju, a izmjenama je precizirano da se naknada obračunava na proizvedenu električnu energiju na pragu termoelektrane.
[50] Izbrisan je stav (2) u članu 4. jer je predviđao usklađivanje naknade od termoelektrana sa cijenom električne energije koju utvrđuje FERK. Međutim, stupanjem na snagu novog Zakona o električnoj energiji FBiH i ukidanjem relevantnih rješenja FERK-a prestala je osnova za takvo usklađivanje.
[51] Član 32. stav (6) pod 1) Zakona o koncesijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 59/13, 16/18, 70/20 i 111/21) „... za izgradnju i sanaciju primarnih i infrastrukturnih objekata u procentu od najmanje 30% od ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu;“
[52] Zakon o tržištu električne energije Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 111/21, 83/23, 17/25) i Odluka o visini naknade za korištenje prostora koje koriste proizvodna postrojenja za proizvodnju električne energije Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 84/13, 101/13, 72/15)
[53] Član 15. Zakona o organizaciji organa uprave FBiH („Službene novine FBiH", broj 35/05)

Pored toga, FUZIP ne može postupati kao drugostepeni organ, s obzirom na to da Zakon ne propisuje nadležnosti organa nadzora nižih nivoa vlasti.[54] **Nejasno i neprecizno definisane nadležnosti za provođenje upravnog nadzora rezultirale su time da, u revidiranom periodu, upravni nadzor nije vršen u punom obimu.**

U Sloveniji se dobra praksa u oblasti inspekcijskog nadzora zasniva na jasno definisanim nadležnostima inspekcijskih organa koje su utvrđene u samom zakonu.[55] Kao posebno značajno rješenje izdvaja se to što se u posebnim zakonima precizno propisuje koji inspekcijski organ je nadležan za kontrolu provođenja konkretnih odredbi. Naprimjer, propisano je da nadzor nad pojedinim odredbama zakona obavljaju različiti inspekcijski organi, tržišni inspektor za određene članove, sanitarni za druge, ekološki za treće i slično, čime se jasno razgraničavaju nadležnosti i izbjegavaju nejasnoće i neusklađenost u postupanju. Ovakav pristup omogućava jasnu odgovornost, efikasniji nadzor i jednostavniju primjenu propisa u praksi.

Zakonom nisu dovoljno precizno definisane ni odredbe koje se odnose na provođenje inspekcijskog nadzora. Propisano je da se inspekcijski nadzor odnosi na kontrolu obračuna, izdvajanja i uplate naknade te je, shodno navedenom, usmjeren isključivo na termoelektrane. **Zakonska odredba ne precizira nadležnost konkretnog inspektorata, usljed čega ovaj nadzor u praksi provodi federalni elektroenergetski inspektor,**[56] **čija je primarna nadležnost nadzor nad tehničkim aspektima proizvodnje električne energije.**[57] Predstavnici FUZIP-a istakli su da postojeća zakonska rješenja nisu dovoljna za efikasan i sveobuhvatan nadzor te da bi kontrolu finansijskog segmenta, uključujući obračun i uplatu naknade, trebali provoditi organi ili službena lica specijalizovana za oblasti računovodstva, finansija i obračuna naknada.[58]

Pored navedenog, JLS kao korisnici naknada u potpunosti su izostavljene iz sistema nadzora. Zakon ne propisuje obavezu izvještavanja o utrošku sredstava niti uspostavlja mehanizme nadzora i odgovornosti za korištenje sredstava naknada od termoelektrana. Iako je budžetski nadzor nad korištenjem javnih sredstava uređen općim budžetskim propisom,[59] **predmetni Zakon ne definiše jasno mehanizam nadzora nad namjenskim korištenjem ovih sredstava niti upućuje na primjenu tih odredbi.** Na nedostatke Zakona u ovom dijelu ukazivali su određeni subjekti u toku izmjena Zakona, ali njihove sugestije nisu uzete u obzir prilikom izrade prijedloga izmjena.[60] S obzirom na specifičnu namjenu ovih sredstava, bilo je opravdano preciznije propisati obaveze JLS u pogledu izvještavanja, kao i odgovornost za nenamjensko trošenje sredstava.

Važno je napomenuti da **u proces izmjena Zakona iz 2025. godine FUZIP nije bio uključen niti konsultovan uprkos nedostacima zakonskih odredbi u dijelu nadzora.**[61] Prema navodima nadležnih iz FMERI-ja, ovo Ministarstvo u trenutku provođenja aktivnosti izmjena i dopuna Zakona nije imalo nikakvih

Upravni nadzor iz stava 1. ovog člana obuhvata:
1) nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata koja donose organi uprave kojima se rješava u upravnim stvarima u upravnom postupku;
2) nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata koja donose pravna lica sa javnim ovlaštenjima;
3) inspekcijski nadzor.

[54] Zapisnik sa sastanka održanog s predstavnicima FUZIP-a 20. 4. 2026. godine

[55] Zakonom o inspekciji „Službeni list Republike Slovenije“, br. 56/02, 26/07, 40/14

[56] Elektroenergetski inspektor po struci je diplomirani inženjer elektrotehnike, odnosno magistar tehničkih nauka iz oblasti elektrotehnike (smjer elektroenergetika).

[57] Prema informacijama koje su dostavili predstavnici FUZIP-a, Općina Kakanj je 2015. godine podnijela tužbu protiv JP EP BiH d.d. Sarajevo zbog načina obračuna i iznosa uplaćene naknada. Tim povodom zatraženo je provođenje inspekcijskog nadzora radi utvrđivanja da li su naknade obračunate i uplaćene u skladu s propisom. Nadzor je izvršio federalni tehnički inspektor. **Nakon provedenog nadzora, tehnički inspektorat je u praksi nastavio obavljati poslove kontrole obračuna i uplate naknada.**

[58] Zapisnik sa sastanka održanog s predstavnicima FUZIP-a 20. 4. 2026. godine

[59] Zakon o budžetima u FBiH

[60] JP EP BiH u fazi izrade Nacrta zakona o izmjeni Zakona predložila uvođenje obaveze godišnjeg izvještavanja o utrošku sredstava prikupljenih po osnovu naknada od termoelektrana. Također, FUZIP je već u početnoj fazi primjene Zakona ukazao na potrebu preciznijeg normativnog uređenja nadzora nad namjenskim korištenjem sredstava iz člana 6. Zakona.

[61] Preventivna uloga FUZIP-a - Član 59. Zakona o inspekcijama FBiH

informacija o nedostacima zakonskih odredbi koje se odnose na provođenje nadzora.[62] Iako je zaključkom Vlade FBiH, iz ranijeg perioda, propisana obaveza dostavljanja svih propisa FUZIP-u na mišljenje, ta praksa se u procesu izmjena predmetnog Zakona nije provodila. **Prema stavu FUZIP-a, predmetni Zakon, s obzirom na svoj manji obim, treba biti jasno, precizno i cjelovito formulisan, dok parcijalne izmjene pojedinih odredbi, posebno kada se usvajaju po skraćenoj proceduri, ne predstavljaju dugoročno održivo i kvalitetno rješenje.[63]**

3.2. Planiranje i korištenje naknada od termoelektrana

3.2.1. Proces planiranja naknada od termoelektrana

Proces planiranja utroška naknada od termoelektrana treba biti zasnovan na jasno utvrđenim prioritetima i potrebama lokalne zajednice, uz definisanje ciljeva i očekivanih rezultata koji se žele ostvariti korištenjem sredstava. Takav pristup treba obuhvatiti i način identifikacije potreba, kriterije za određivanje prioriteta, postupke donošenja odluka, kao i planirani način praćenja realizacije i mjerenja ostvarenih učinaka. Istovremeno proces planiranja treba osigurati i jasno utvrđene kriterije za odabir korisnika naknada od termoelektrana, kako bi se omogućilo transparentno i dosljedno usmjeravanje sredstava prema namjenama zbog kojih su naknade uspostavljene.

Revizijom je utvrđeno da proces planiranja naknada od termoelektrana u JLS nije u dovoljnoj mjeri zasnovan na sistematičnom utvrđivanju prioriteta niti je uređen internim aktom kojim bi se na jedinstven i sveobuhvatan način uredio proces planiranja i osigurala dosljednost u planiranju utroška sredstava. Nisu definisani učesnici u procesu, metodologija za utvrđivanje prioriteta, način odabira aktivnosti i projekata koji će se finansirati, niti postupci za praćenje realizacije i ocjenu ostvarenih efekata. Umjesto posebnog postupka koji bi uvažavao specifičnu svrhu ovih naknada, planiranje se provodi u okviru redovnog budžetskog procesa, pri čemu se budžetom utvrđuju planski iznosi za aktivnosti i projekte.[64] Takav pristup nije praćen sistematičnim postupkom prethodne identifikacije potreba i prioriteta, što predstavlja važnu pretpostavku za efikasno upravljanje sredstvima i usmjeravanje sredstava prema ciljevima i svrsi zbog kojih su naknade od termoelektrana uspostavljene.

JLS nisu dostavile dokumentaciju koja potvrđuje da se planiranje utroška vršilo na osnovu detaljnih analiza i procjena potreba. U Gradu Tuzli sredstva su planirana u okviru tri službe,[65] dok su u Općini Kakanj bila raspoređena na sedam organizacionih jedinica.[66] Prema navodima nadležnih, u periodu 2023-2025. godine planiranje utroška sredstava zasnivalo se prvenstveno na zakonom propisanoj namjeni korištenja sredstava, finansijskim zahtjevima budžetskih korisnika i raspoloživim sredstvima, a prioriteti su određivani u skladu sa strategijama razvoja JLS.[67] Grad Tuzla je naveo da su prilikom planiranja uzimane u obzir i potrebe građana te ciljevi unapređenja kvaliteta životne sredine, dok je Općina Kakanj istakla da su u obzir uzimani trogodišnji i godišnji planovi rada, potrebe mjesnih

[62] Komentar FMERI-ja na Nacrt izvještaja

[63] Zapisnik sa sastanka održanog s predstavnicima FUZIP-a 20. 4. 2026. godine

[64] Odlukama o izvršenju budžeta Grada Tuzle i Općine Kakanj za 2023, 2024. i 2025. godinu propisan je način realizacije svih budžetskih sredstava, uključujući transfere i ostale budžetske stavke finansirane naknadama od termoelektrana.

[65] Služba za komunalne poslove, izgradnju i poslove mjesnih zajednica, Služba za ekonomski razvoj, poduzetništvo i poljoprivredu i Služba za prostorno uređenje i zaštitu okoline.

[66] Stručna služba za poslove Općinskog načelnika, Služba za privredu, urbanizam i zaštitu okoline, Služba za imovinsko-pravne, geodetske poslove i katastar nekretnina, Služba za društvene djelatnosti, boračka pitanja, raseljena lica, izbjeglice i povratnike, Služba za opću upravu, radne i zajedničke poslove, lokalnu samoupravu i mjesne zajednice, JU Kulturno-sportski centar Kakanj i JU Centar za socijalni rad Kakanj.

[67] Odgovori Grada Tuzle i Općine Kakanj na Upitnik RU

zajednica, resornih udruženja, privrednog sektora[68] i razvojni prioriteti općine. **Revizijom je utvrđeno da se planiranje sredstava uglavnom zasnivalo na općim strateškim ciljevima razvoja lokalne zajednice,[69] pri čemu nije u potpunosti uspostavljena jasna veza između planiranih aktivnosti i svrhe zbog koje su ove naknade uspostavljene.** Naime, JLS u svojim strategijama razvoja imaju definisane strateške ciljeve koji se, između ostalog, odnose na zaštitu okoliša i unapređenje komunalne infrastrukture.[70] Međutim, analiza planske dokumentacije pokazala je da **JLS nisu u jednakoj mjeri planirale utrošak sredstava naknada od termoelektrana u funkciji ostvarivanja navedenih strateških ciljeva.**

Grad Tuzla je veći dio sredstava planirao za aktivnosti koje su direktno ili indirektno povezane sa prioritetima i ciljevima vezanim za unapređenje zaštite okoliša. Naime, Grad Tuzla je sredstva planirao za sufinansiranje mjera poboljšanja energetske efikasnosti i smanjenja aerozagađenja, ulaganja u vrelovodnu mrežu, unapređenje sistema daljinskog grijanja u zonama u neposrednoj blizini TE Tuzla, kao i ulaganja u gradsku zelenu površinu – kompleks Slana Banja, te druge namjene.

Analizom budžeta Općine Kakanj za period 2023-2025. godine utvrđeno je da su sredstva naknada od termoelektrana planirana za različite aktivnosti i projekte koje se uglavnom mogu dovesti u vezu sa strateškim ciljevima u oblasti razvoja lokalne privrede i društvenog razvoja. Međutim, u Općini Kakanj nije osigurana jasna povezanost planiranja sredstava sa strateškim ciljem koji se odnosi na odgovorno upravljanje okolišem i specifičnom svrhom predmetnih naknada[71] (detaljnije informacije o utrošku naknada od termoelektrana dostupne su u poglavlju 3.2.2).

- **Ciljevi utroška naknada od termoelektrana**

Prilikom planiranja utroška naknada od termoelektrana JLS u periodu 2023-2025. godine nisu definisale posebne, specifične i mjerljive ciljeve utroška naknada od termoelektrana usmjerene na unapređenje zaštite okoliša niti su utvrdile indikatore učinka za praćenje ostvarenih rezultata.

Smjernicama o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine[72] propisano je da ciljevi programa utroška trebaju biti specifični, mjerljivi i ostvarivi te usmjereni na ostvarivanje strateških ciljeva i identifikovanih potreba.

Sredstva naknada od termoelektrana u JLS su planirana i usmjeravana na različite načine. Grad Tuzla planirao je sredstva za infrastrukturne projekte te za programe i mjere koji se realizuju putem programa utroška sredstava i javnih poziva. Općina Kakanj je donosila programe utroška za pojedine oblasti finansiranja, dok je dio sredstava planiran za realizaciju na osnovu internih akata i transfera

[68] Općina Kakanj je dostavila dokumentaciju kojom se potvrđuje da su održani sastanci sa poljoprivrednicima i privrednicima, te prijedloge podsticajnih mjera Udruženja/članica Saveza „KAP“ i analizu rezultata ankete privrednih subjekata sa područja Općine Kakanj za 2023. godinu.

[69] Odgovori Grada Tuzle i Općine Kakanj na Upitnik RU

[70] U Gradu Tuzli su definisana tri strateška cilja: Strateški cilj 1: Povećati konkurentnost privrede i privući investitore, Strateški cilj 2: Unaprijediti javnu infrastrukturu i kvalitet društvenog života građana uz povećanje socijalne uključenosti i Strateški cilj 3: Poboljšanje kvaliteta okoliša. U Općini Kakanj definisana su tri strateška cilja: Strateški cilj 1: Unaprijediti konkurentnost i održivost lokalne privrede, Strateški cilj 2: Unaprijediti kvalitet društvenog života stanovništva na području općine Kakanj i Strateški cilj 3: Odgovorno upravljati okolinom i unaprijediti komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu.

[71] Prema dostupnoj dokumentaciji, Općina Kakanj je jedino u javnom pozivu za sufinansiranje projekata/programa organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima nacionalnih manjina kao jednu od prioritetnih oblasti definisala unapređenje kvalitete življenja, zaštite i očuvanja zdravlja i životne okoline.

[72] Tačka II. B. 15. b) Smjernica o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH („Službene novine FBiH“ broj 15/18) i Tačka II. B. 18. b) Smjernica o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH, („Službene novine FBiH“ broj 37/24)

različitim korisnicima.[73] **Od svih aktivnosti i projekata za koje su JLS planirale utrošak iz sredstava naknada od termoelektrana samo su u programima utroška definisani određeni ciljevi.** Utvrđeno je da većina ciljeva koje su JLS definisale u programima, donesenim u periodu 2023-2025. godine, ne ispunjava zahtjeve Smjernica što je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 1. Ciljevi i očekivani rezultati u programima utroška

R. br.	Naziv	Ciljevi s fokusom na zaštitu okoliša	Specifični ciljevi	Očekivani rezultati
1.	Program novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji Grada Tuzla	NE	NE	NE
2.	Program utroška sredstava namijenjenih za podršku privatnim preduzećima i poduzetnicima po Projektu „Siguran start“ Grada Tuzla	NE	NE	DA
3.	Program utroška sredstava namijenjenih za aktivnu politiku zapošljavanja po Projektu „Zapošljavanje ranjivih kategorija“ Grada Tuzla	NE	NE	NE
4.	Program utroška sredstava sa pozicije Tekući grant za finansiranje projekata iz oblasti poduzetništva Grada Tuzla	NE	NE	NE
5.	Program utroška sredstava za podsticaje u poljoprivredi Općine Kakanj	NE	DA	NE
6.	Program utroška sredstava za podsticaj razvoja poduzetništva i obrta Općine Kakanj	NE	NE	NE
7.	Program rasporeda sredstava za sport Općine Kakanj[74]	NE	NE	NE

Izvor: Dostavljena dokumentacija Grada Tuzle i Općine Kakanj

Ciljevi koje su JLS u programima utroška utvrđivale nisu bili usmjereni na zaštitu okoliša, već su se uglavnom odnosili na razvoj poljoprivrede, poduzetništva, zapošljavanja i lokalnog ekonomskog razvoja. Iako su bili povezani sa širim razvojnim prioritetima lokalnih zajednica, u najvećem broju slučajeva **bili su općeniti i deklarativni, bez jasno definisanih pokazatelja uspješnosti, početnih i ciljnih vrijednosti ili očekivanih rezultata** na osnovu kojih bi se moglo ocijeniti njihovo ostvarenje.

Analiza programa utroška pokazala je da su samo u programu podsticaja poljoprivredi Općine Kakanj utvrđeni specifični ciljevi, ali oni nisu bili mjerljivi niti su prilagođavani planskom periodu. S druge strane, jedino je Program utroška sredstava po Projektu „Siguran start“ Grada Tuzla sadržavao mjerljive očekivane rezultate, odnosno planirani broj podržanih privrednih subjekata i broj radnih mjesta koja se planiraju očuvati ili otvoriti. Međutim, ni ovaj program nije bio usmjeren na ostvarivanje efekata u oblasti zaštite okoliša.

Zbog izostanka specifičnih i mjerljivih ciljeva u procesu planiranja nije moguće pouzdano ocijeniti u kojoj su mjeri sredstva naknada od termoelektrana doprinijela ostvarivanju njihove zakonom utvrđene svrhe. **Navedeni nedostaci postojećeg načina planiranja posebno su izraženi u Općini Kakanj, gdje su sredstva pretežno planirana za finansiranje redovnih razvojnih i subvencijskih programa, bez usmjeravanja prema prioritetima i strateškim ciljevima u oblasti zaštite okoliša.**

[73] Planiranje pojedinih aktivnosti vršeno je za udruženja koja su dostavljala planove i programe rada sa finansijskim planovima. Dio sredstava planiran je za korisnike koji ispunjavaju formalne uslove koji su definisani internim aktima i koji se utvrđuju donošenjem rješenja u upravnom postupku po zahtjevu stranaka, kao i za konkurse (stipendije i nagrade) koji će se raspisati u skladu s važećim internim aktima.

[74] Program rasporeda sredstava za sport Općine Kakanj se donosi nakon raspisanog javnog poziva. U javnim pozivima je bilo navedeno da aktivnosti/programi koji se prijavljuju trebaju biti u funkciji ostvarivanja strateških ciljeva Općine Kakanj u oblasti sporta.

- **Jasni kriteriji odabira korisnika**

Poseban element procesa planiranja predstavlja utvrđivanje kriterija za odabir korisnika i projekata koji će se finansirati. Revizijom je utvrđeno da ovi kriteriji nisu uređeni na jedinstven i sistemski način. Za pojedine programe i javne pozive definisani su uslovi koje podnosioci moraju ispuniti, ali kriteriji za vrednovanje prijava i donošenje odluka često nisu bili unaprijed utvrđeni ili dovoljno razrađeni. U značajnom broju slučajeva sredstva su dodjeljivana svim podnosiocima koji su ispunili formalne uslove, bez jasnih pravila za određivanje prioriteta ili rangiranje prijava.

Najizraženije slabosti uočene su kod programa podrške poduzetništvu, sportu i organizacijama civilnog društva, gdje nisu bili unaprijed definisani kriteriji bodovanja niti metodologija vrednovanja prijava. Time nije osigurana dovoljna transparentnost procesa niti je bilo moguće potvrditi da su sredstva usmjerena prema projektima koji ostvaruju doprinos ciljevima zbog kojih su naknade od termoelektrana uspostavljene.[75]

Pozitivan primjer predstavljaju javni pozivi Grada Tuzla za mjere energetske efikasnosti u kojima su kriteriji ocjenjivanja bili detaljno razrađeni i javno dostupni. Međutim, takva praksa nije primijenjena na sve programe finansirane sredstvima naknada od termoelektrana.

Pored toga, značajan dio sredstava posebno u Općini Kakanj planiran je za razne transfere institucijama, udruženjima[76] i drugim korisnicima,[77] pri čemu nije moguće jasno utvrditi na osnovu kojih kriterija su pojedini korisnici odabrani za finansiranje iz sredstava naknada od termoelektrana.

3.2.2. Korištenje naknada od termoelektrana

Efikasno korištenje naknada od termoelektrana podrazumijeva usmjeravanje sredstava na projekte i aktivnosti koji doprinose ostvarivanju svrhe zbog koje su naknade uspostavljene. Način raspodjele i struktura utroška sredstava, kao i stepen realizacije raspoloživih sredstava, predstavljaju važne pokazatelje efikasnosti korištenja ovog izvora finansiranja.

Prema mišljenju stručnjaka, sredstva naknada od termoelektrana trebala bi se prioritetno usmjeravati na projekte koji doprinose poboljšanju zaštite okoliša, prevashodno unapređenju kvaliteta zraka u lokalnim zajednicama pogođenim radom termoelektrana. Takvi projekti obuhvataju zamjenu individualnih kućnih ložišta, proširenje i unapređenje sistema daljinskog (centralnog) grijanja, mjere energetske efikasnosti i druga infrastrukturna ulaganja koja imaju direktan doprinos smanjenju zagađenja zraka i sl. Nakon rješavanja problema kvaliteta zraka sredstva bi se trebala usmjeravati na druge projekte zaštite okoliša i razvoja lokalne zajednice.[78]

[75] Primjera radi u Gradu Tuzli u programu za podršku privatnim preduzećima i poduzetnicima po Projektu „Siguran start“, svi podnosioci prijava koji su ispunili propisane uslove su ostvarivali pravo na dodjelu sredstava. Pri tome nije bilo precizirano na koji način se odlučuje o sufinansiranju pojedinih vrsta troškova, poput nabavke opreme i sredstava za rad, poslovnih usluga ili zakupa poslovnog prostora. U Općini Kakanj, u programima utroška sredstava za podsticaje razvoja poduzetništva i obrta za pojedine projekte poput projekta „Pokreni svoj posao u Kaknju“, mjere sufinansiranja troškova nabavke mašina i opreme za poduzetnike i obrtnike sa područja Općine Kakanj, javnih poziva za dodjelu sredstava za sport, javnih poziva za sufinansiranje projekata/programa organizacija civilnog društva odnosno organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima mladih iz Budžeta Općine Kakanj nisu bili definisani jasni i detaljni kriteriji bodovanja korisnika.

[76] Zaključak o realizaciji sredstava na poziciji „Srce za djecu koja boluju od raka u FBiH“, broj 02/1-1029/2023; Zaključak o realizaciji sredstava na poziciji „Transfer udruženju dijabetičara“, broj 02/1-1390/2023; Ugovor između Općine Kakanj i Udruženja građana „Rudarska glazba“ broj 02/1-1691/2025; Ugovor između Općine Kakanj i KUD „Fadil Dogdibegović-Dikan“, br. 02/1-1254/2023, 02/1-1064/2024 i 02/1-1566/2025; Ugovor između Općine Kakanj i HO Merhamet MDD, br. 02/1-1253/2023, 02/1-1026/2024, 02/1-2477/2025;

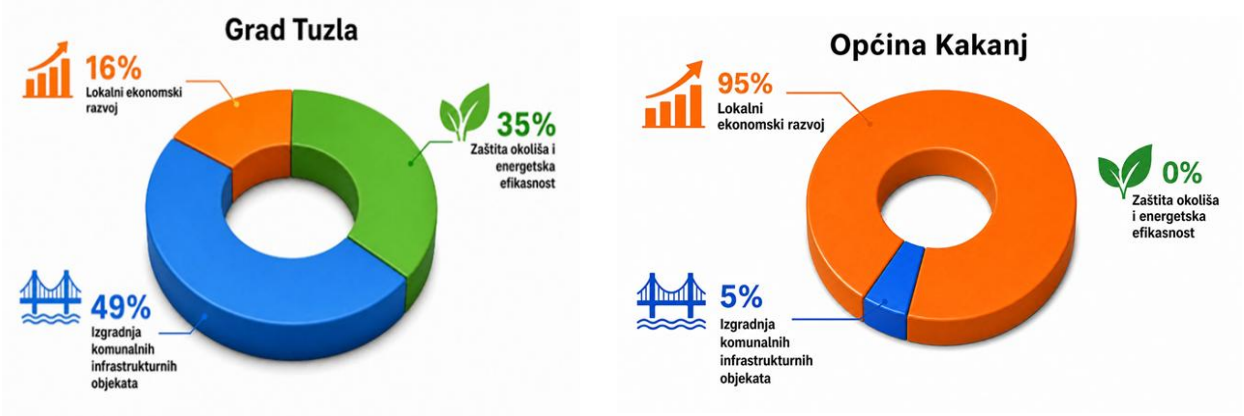
[77] Odluka o subvencioniranju boravka djece u predškolskim ustanovama na području Općine Kakanj („Službene novine Općine Kakanj“, broj 1/17); Odluka o finansiranju troškova prevoza redovnih učenika srednjih škola („Službene novine Općine Kakanj“, broj 1/25).

[78] Zapisnik sa intervjua održanog sa Halimom Prcanovićem iz Centra za okoliš, Instituta “Kemal Kapetanović” Zenica, 9. 2. 2026. godine

- **Oblasti za koje su utrošene naknade od termoelektrana**

Predmetni Zakon propisao je široku namjenu naknada od termoelektrana, stoga JLS samostalno odlučuju o načinu utroška i usmjeravanju sredstava. Zakonom su utvrđene tri oblasti finansiranja, pri čemu su zaštita okoliša i unapređenje energetske efikasnosti navedeni kao prva oblast za koju se sredstva od naknada mogu koristiti. **Uočene su značajne razlike u utrošku sredstava po Zakonom definisanim namjenama u analiziranim JLS, posebno u pogledu ulaganja u zaštitu okoliša.** Naime, **Grad Tuzla je sredstva najvećim dijelom usmjeravao na oblast komunalne infrastrukture u okviru koje su finansirani i projekti povezani sa unapređenjem zaštite okoliša, te zatim u oblast zaštite okoliša i energetske efikasnosti.** Nasuprot tome, **Općina Kakanj sredstva uopće nije usmjeravala u aktivnosti i projekte vezane uz zaštitu okoliša i energetsku efikasnost.** Na narednom grafikonu dat je pregled udjela ukupno utrošenih sredstava naknada od termoelektrana u JLS, prema zakonski definisanim oblastima finansiranja za period 2023-2025. godine.

Grafikon 1. Udio ukupno utrošenih sredstava naknada od termoelektrana u JLS, prema zakonski definisanim oblastima finansiranja za period 2023-2025. godine



Izvor: Dostavljeni podaci Grada Tuzle i Općine Kakanj

Kako je vidljivo iz prezentiranih podataka, Grad Tuzla je tokom posmatranog perioda sredstva u najvećem obimu usmjeravao na komunalnu infrastrukturu (49%), uz razlike u obimu sredstava i projektima po pojedinim godinama. U okviru oblasti komunalne infrastrukture Grad Tuzla je finansirao značajne infrastrukturne projekte koji doprinose zaštiti okoliša. Ulaganja u zaštitu okoliša i energetsku efikasnost iznosila su oko 35% ukupno utrošenih sredstava, uz značajne godišnje oscilacije. Lokalni ekonomski razvoj je u cijelom periodu imao stabilan udio (oko 16%).

S druge strane, Općina Kakanj je u posmatranom periodu najveći dio sredstava (oko 95%) usmjerila na aktivnosti koje je klasificirala kao lokalni ekonomski razvoj, dok je u potpunosti izostalo finansiranje projekata koji se odnose na zaštitu okoliša ili energetsku efikasnost. Kao razlog ovakvog postupanja nadležni iz Općine navode da aktivnosti zaštite okoliša finansira iz drugih izvora, prevashodno Fonda za zaštitu okoliša.[79] Međutim, činjenica da se za ove aktivnosti koriste drugi izvori finansiranja sama po sebi ne predstavlja dovoljan razlog za potpuno izostavljanje ove namjene prilikom korištenja sredstava od naknada od termoelektrana, posebno imajući u vidu postojeće potrebe i izazove u oblasti zaštite okoliša na području općine Kakanj.

[79] Općina Kakanj je u okviru Programa utroška namjenskih sredstava za zaštitu okoline za 2023., 2024. i 2025. godinu, koji se finansiraju iz sredstava Fonda za zaštitu okoliša, realizovala projekte usmjerene na zaštitu okoliša i unapređenje energetske efikasnosti.

Grad Tuzla je, posmatrajući po strukturi troškova, najveći iznos sredstava od naknada usmjerio na finansiranje vrelovodne i putne infrastrukture, kao i održavanje javnih objekata, što je prezentirano u narednoj tabeli.

Tabela 2. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana, prema kategorijama rashoda, sa prikazom najvećih pojedinačnih izdvajanja u Gradu Tuzli za period 2023-2025. godine

R. br.	Kategorija rashoda	Godina		
		2023.	2024.	2025.
1.	**Izdaci za tekuće održavanje**	**381.669**	**123.276**	**86.463**
	Izdaci za održavanje kompleksa Slana banja	234.983	103.276	81.162
2.	**Ugovorene usluge**		**8.172**	
3.	**Tekući transferi pojedincima**	**110.000**	**105.000**	**133.000**
	Grant pojedincima za poticaj poljoprivredne proizvodnje	110.000	105.000	133.000
4.	**Tekući transferi neprofitnim organizacijama**	**30.000**	**30.000**	**30.000**
5.	**Subvencije privatnim preduzećima i poduzetnicima**	**317.670**	**311.449**	**321.210**
	Grant za podršku privatnim preduzećima i poduzetnicima	250.000	245.000	245.000
6.	**Kapitalni transferi pojedincima**	**719.356**	**1.481.538**	**926.800**
	Grantovi za energetsku efikasnost	643.669	1.097.990	926.800
	Grantovi za nabavku i ugradnju toplotnih MRS-a u MZ Šićki Brod, Bukinje i Husino	75.686	383.548	
7.	**Kapitalni transferi neprofitnim organizacijama**		**31.600**	
8.	**Kapitalni izdaci**	**1.621.694**	**1.439.933**	**1.069.261**
	Izgradnja i rekonstrukcija puteva	510.645		
	Izgradnja i rekonstrukcija vodovodne i kanalizacione mreže i objekata vodosnabdijevanja	138.728		
	Izgradnja vrelovodne mreže	866.869	650.000	938.863
	Izgradnja centralnog gradskog groblja	15.742	339.619	
	Investiciono održavanje cesta		425.191	87.184
	UKUPNO	**3.180.389**	**3.530.968**	**2.566.733**

Izvor: Izvještaji o izvršenju budžeta Grada Tuzla za 2023., 2024. i 2025. godinu

Grad Tuzla je finansirao projekte koji doprinose unapređenju kvaliteta okoliša, posebno kroz provođenje mjera energetske efikasnosti i razvoj sistema daljinskog grijanja, čime se smanjuje korištenje individualnih ložišta. Pojedinačno najveći rashod iz naknada od termoelektrana predstavljaju grantovi za energetsku efikasnost čiji udio u ukupnim sredstvima za posmatrani period iznosi 29%. Sredstva su dijelom korištena i za finansiranje izgradnje Centralnog gradskog groblja Drežnik. Iako ovaj projekat nije direktno povezan sa zaštitom okoliša u užem smislu, realizovan je na prostoru nekadašnje deponije šljake i pepela, čime je omogućena sanacija prostora i stavljanje u novu funkciju.

Općina Kakanj je sredstva dominantno koristila za širok spektar socijalnih, obrazovnih, kulturnih i humanitarnih aktivnosti,[80] uključujući transfere za sport, poljoprivredne i poduzetničke podsticaje, rad mjesnih zajednica, stipendije, prevoz učenika, što je prezentirano u narednoj tabeli.

[80] Nabavku kancelarijske opreme, subvencioniranje boravka djece u predškolskim ustanovama, subvencije komunalnih usluga stanovništvu u stanju socijalne potrebe, obilježavanje značajnih datuma i manifestacija, uklanjanje bespravno sagrađenih objekata.

Tabela 3. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana, prema kategorijama rashoda, sa prikazom najvećih pojedinačnih izdvajanja u Općini Kakanj za period 2023-2025. godine

R. br.	Kategorija rashoda	Godina		
		2023.	2024.	2025.
1.	**Nabavka materijala**	**760**	**3.600**	**51.448**
2.	**Izdaci za tekuće održavanje**	**430**	**7.894**	
3.	**Ugovorene usluge**	**90.147**	**66.706**	
4.	**Tekući transferi drugim nivoima vlasti i fondovima**	**157.170**	**24.179**	**15.812**
	Transfer za mjesne zajednice	112.170		
5.	**Tekući transferi pojedincima**	**634.723**	**454.393**	**63.268**
	Sufinansiranje troškova prevoza učenika srednjih škola	330.509		
	Stipendije za učenike i studente	250.300	287.600	
	Sredstva za eksproprijaciju zemljišta		115.656	35.268
6.	**Tekući transferi neprofitnim organizacijama**	**1.099.662**	**1.130.483**	**1.117.653**
	Transfer za sport	762.375	762.211	766.139
7.	**Subvencije privatnim preduzećima i poduzetnicima**	**993.854**	**680.510**	**870.216**
	Subvencije za poticaj razvoja, poduzetništva i obrta	464.389	284.591	359.517
	Poticaj poljoprivrednoj proizvodnji	390.931	395.919	510.699
	Subvencije za zapošljavanje lica na stručnom osposobljavanju pripravnika	138.534		
8.	**Kapitalni izdaci**	**160.618**	**74.906**	**72.110**
9.	**Izdaci za otplate dugova**			**321.226**
	Otplata duga po kreditu za vodosnabdijevanje			321.226
	UKUPNO	**3.137.363**	**2.442.671**	**2.511.735**

Izvor: Izvještaji o izvršenju budžeta Općine Kakanj za 2023., 2024. i 2025. godinu i dostavljeni podaci subjekta

Pojedinačno, najveći rashod iz naknada od termoelektrana predstavlja transfer za sport realizovan kroz programe rasporeda sredstava za sport, čiji udio u ukupnim sredstvima za posmatrani period iznosi 28%.[81] Iako finansiranje sportskih aktivnosti predstavlja jednu od redovnih funkcija svake JLS, Općina Kakanj je za ove namjene značajan dio sredstava osigurala iz naknada od termoelektrana. Najveći dio sredstava transfera za sport korišten je za finansiranje redovnih troškova rada i takmičenja sportskih klubova, uključujući režijske troškove, zakup objekata, nabavku opreme, prevoz i učešće na takmičenjima. Udio naknada utrošen na programe podsticaja u poljoprivredi u ukupnim sredstvima za posmatrani period iznosi 18%,[82] dok udio programa podsticaja razvoja poduzetništva i obrta iznosi 16%.[83] Značajna sredstva su utrošena i na stipendije za učenike i studente, kao i sufinansiranje prevoza učenika srednjih škola. **Navedene aktivnosti predstavljaju redovne funkcije i zakonske obaveze JLS, te su pokazatelj da su naknade od termoelektrana u Općini Kakanj korištene kao dodatni izvor finansiranja tekućih budžetskih potreba.**

Naknadama od termoelektrana finansirana je i podrška radu raznih udruženja, uključujući humanitarne organizacije Merhamet i Crveni krst, udruženja povratnika (podrška obnovi i izgradnji za povratnike), udruženja nacionalnih manjina, udruženja oboljelih, udruženja penzionera, udruženja mladih, kulturno-umjetnička društva. Sredstva su korištena i za podršku zdravstvenom sektoru kroz transfere JU Dom zdravlja sa stacionarom za sufinansiranje specijalizacija za doktore i sufinansiranje

[81] Izvještaji o realizaciji programa rasporeda sredstava za sport za 2023, 2024. i 2025. godinu; Izvještaji o izvršenju budžeta Općine Kakanj za 2023, 2024. i 2025. godinu

[82] Izvještaji o realizaciji programa utroška sredstava iz budžeta Općine Kakanj za podsticaje u oblasti poljoprivrede za 2023, 2024. i 2025. godinu

[83] Izvještaji o realizaciji programa utroška sredstava iz budžeta Općine Kakanj za podsticaj razvoja poduzetništva i obrta za 2023, 2024. i 2025. godinu

plaća jednog tima treće smjene hitne medicinske pomoći. Finansirane su i razne aktivnosti iz oblasti školstva, uključujući takmičenja učenika osnovnih škola, realizaciju stručnih ekskurzija za učenike srednjih škola, kao i finansiranje i sufinansiranje različitih projekata i programa za osnovne i srednje škole usmjerenih na unapređenje obrazovno-odgojnog procesa i vannastavnih aktivnosti. Navedeno pokazuje da su u okviru lokalnog ekonomskog razvoja finansirane i aktivnosti socijalnog, obrazovnog i društvenog karaktera, zbog čega nije moguće jasno utvrditi u kojoj mjeri ukupno utrošena sredstva doprinose ostvarivanju ciljeva lokalnog ekonomskog razvoja.[84] **U strukturi finansiranih aktivnosti nije vidljivo opredjeljenje da se sredstva koriste i za mjere koje bi odgovorile na specifične okolišne izazove lokalne zajednice.** Izostale su mjere usmjerene na unapređenje ventilacije, nabavke uređaja za prečišćavanje zraka ili drugih mjera usmjerenih na zaštitu zdravlja učenika, sportista i ostalih građana. **Korištenje sredstava na ovaj način rezultira ograničenim mogućnostima za ostvarivanje značajnijih i mjerljivih efekata.** U okviru infrastrukturnih projekata sredstva su utrošena na otplatu duga po kreditu za vodosnabdijevanje u 2025. godini, te na izgradnju rasvjete i izradu projekata i prostorno planske dokumentacije.

- **Realizacija raspoloživih sredstava u periodu 2023-2025. godina**

Pored značajnih razlika u namjeni korištenja sredstava od naknada, uporedna **analiza ove dvije JLS pokazala je i značajne razlike u realizaciji raspoloživih sredstava u revidiranom periodu.** U narednoj tabeli prikazana su ukupno raspoloživa i utrošena sredstva naknada od termoelektrana u JLS za period 2023-2025. godine.

Tabela 4. Ukupno raspoloživa i utrošena sredstva naknada od termoelektrana u JLS za period 2023-2025. godina

Godina	GRAD TUZLA			OPĆINA KAKANJ		
	Ukupno raspoloživa sredstva[85]	Utrošena sredstva	Neutrošena sredstva u %	Ukupno raspoloživa sredstva[86]	Utrošena sredstva	Neutrošena sredstva u %
2023.	4.669.914	3.180.389	31,90%	3.141.773	3.137.363	0,14%
2024.	5.072.051	3.530.968	30,38%	2.454.188	2.442.671	0,47%
2025.	5.408.135	2.566.733	52,54%	2.532.060	2.511.735	0,80%
UKUPNO	**15.150.100**	**9.278.090**	**38,76%**	**8.128.021**	**8.091.769**	**0,45%**

Izvor: Izvještaji o izvršenju budžeta Grada Tuzle i Općine Kakanj za 2023., 2024. i 2025. godinu i dostavljeni podaci subjekata

Rezultati analiza ukazuju na to da je značajno manja realizacija raspoloživih sredstava uočena u Gradu Tuzli, dok je Općina Kakanj realizovala većinu raspoloživih sredstava. Međutim, **visok nivo realizacije raspoloživih sredstava Općine Kakanj ne može se poistovjetiti s efikasnošću njihovog korištenja, imajući u vidu da sredstva nisu utrošena u namjene povezane sa zaštitom okoliša, nego za redovne budžetske aktivnosti.**

Najveći iznos neutrošenih sredstava Grada Tuzla odnosi se na pozicije infrastrukturnih projekata i grantova za energetsku efikasnost. Grad Tuzla je kao razloge zbog kojih raspoloživa sredstva naknada od termoelektrana nisu u potpunosti utrošena u tekućim godinama naveo dinamiku uplate i neizvjesnost u pogledu visine sredstava, dugotrajnost postupka javnih nabavki, složenost, višefaznost i vremensku zahtjevnost procedura dodjele i realizacije sredstava i dr.[87] Razlozi koje je naveo Grad Tuzla mogu uticati na dinamiku realizacije pojedinih projekata. Međutim, značajan obim prenesenih neutrošenih sredstava

[84] Ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja prvenstveno se odnose na povećanje zaposlenosti, razvoj poduzetništva i poljoprivrede, privlačenje investicija i jačanje konkurentnosti lokalne privrede.

[85] Ukupno raspoloživa sredstva sastoje se od prihoda tekuće godine i prenesenih sredstava iz prethodnog perioda.

[86] Ukupno raspoloživa sredstva sastoje se od prihoda tekuće godine i prenesenih sredstava iz prethodnog perioda.

[87] Odgovor Grada Tuzle na Upitnik RU i zapisnik sa sastanka s predstavnicima Grada Tuzle, održanog 5. 2. 2026. godine
Postupak obrade pristiglih prijava po javnom pozivu za sufinansiranje mjera poboljšanja energetske efikasnosti i smanjenja aerozagađenja se sastoji od administrativne i terenske obrade prijava, objava preliminarnih rang lista uz rok za prigovore, dostavljanje energetskog audita u roku od 60 dana, zaključivanje ugovora, roka od 90 dana za realizaciju mjera te isplatu sredstava nakon završne kontrole.

pokazuje da planiranje i realizacija projekata nisu bili u potpunosti usklađeni. Trajanje postupaka javnih nabavki i složenost realizacije infrastrukturnih projekata nisu u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir prilikom planiranja, što je uzrokovalo nisku realizaciju planiranih sredstava u tekućim godinama.

Revizija je utvrdila da je jedan od razloga niske realizacije planiranih sredstava za mjere energetske efikasnosti veliki broj nepotpunih i formalno neispravnih prijava na javnim pozivima za dodjelu sredstava. Naime, na Javni poziv za dodjelu sredstava za sufinansiranje mjera poboljšanja energetske efikasnosti i smanjenja aerozagađenja na području grada Tuzle u 2025. godini ukupno je pristigla 431 prijava, od čega je 52% prijava bilo nepotpuno i/ili formalno neispravno.[88] Visok udio nepotpunih i formalno neispravnih prijava ukazuje na to da značajan broj podnosilaca nije bio dovoljno upoznat sa uslovima i zahtjevima Javnog poziva ili ih nije pravilno razumio. Grad Tuzla je u prethodnom periodu (naročito tokom 2026. godine) preduzimao određene aktivnosti na dodatnom pojašnjavanju pravila i zahtjeva iz javnih poziva putem službene internet-stranice, oglasne ploče Grada i mjesnih zajednica te sredstava javnog informisanja. Međutim, nije provodio promocije javnih poziva na kojima bi se građanima detaljnije pojasnili uslovi za prijavu i potrebna dokumentacija. Naime, takve aktivnosti predviđene su Smjernicama o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH[89] u slučajevima kada se očekuje velik broj prijava. Bolja praksa uočena je kod javnih poziva za dodjelu finansijskih sredstava neprofitnim organizacijama po LOD metodologiji u okviru kojih se organizuje informativni sastanak, za koji je mjesto i vrijeme održavanja navedeno u javnom pozivu. Također je navedeno da će tokom informativnog sastanka potencijalni aplikanti detaljnije biti upoznati sa načinom prijavljivanja i popunjavanja projektne dokumentacije, kriterijima i ostalim pitanjima bitnim za pravilno apliciranje i učešće u javnom pozivu. Međutim, takva praksa nije primijenjena na sve programe finansirane sredstvima naknada od termoelektrana.

U Općini Kakanj neutrošena sredstva naknada od termoelektrana koja su tokom revidiranog perioda prenesena u narednu godinu su bila u iznosu do 1%. Tokom posmatranog perioda Općina Kakanj je više puta donosila izmjene i dopune budžeta tekuće godine, u okviru kojih je vršila preraspodjelu sredstava naknada od termoelektrana.[90] Naime, planirani prihodi od TE Kakanj u praksi se često u potpunosti ne ostvare što otežava budžetsko planiranje i zahtijeva izmjene.[91] Međutim, analizom je utvrđeno da su pojedine budžetske stavke finansirane naknadama od termoelektrana uvećavane, dok su istovremeno druge umanjivane, čime se mijenjala i prilagođavala prvobitno planirana struktura rashoda i osiguravala njihova realizacija. Preraspodjele sredstava naknada od termoelektrana nisu bile usmjerene na programe koji doprinose zaštiti okoliša, već su uglavnom služile prilagođavanju strukture budžetskih rashoda radi realizacije drugih planiranih aktivnosti.

3.3. Izvještavanje i mjerenje efekata korištenja sredstava naknada

3.3.1. Praćenje realizacije finansiranih programa i izvještavanje o utrošku naknada

Svrha praćenja realizacije finansiranih programa i projekata te transparentnog i javno dostupnog izvještavanja o utrošku sredstava podrazumijeva kontinuirano praćenje realizacije projekata, kontrolu namjenskog korištenja sredstava te redovno objavljivanje sveobuhvatnih izvještaja koji omogućavaju jasan uvid u njihov utrošak. Takav pristup doprinosi odgovornom i efikasnom upravljanju javnim sredstvima, ostvarivanju planiranih ciljeva, većoj transparentnosti te jačanju povjerenja građana i drugih zainteresovanih strana u proces raspodjele i korištenja sredstava.

[88] Zapisnik Komisije za provođenje postupaka po javnim pozivima za dodjelu sredstava za sufinansiranje mjera poboljšanja energetske efikasnosti i smanjenja aerozagađenja na području grada Tuzle, broj 02/04-A-5432-5-2025, od 4. 7. 2025. godine.
[89] Tačka II. C. 28. („Službene novine FBiH“, broj 15/18) i Tačka II. C. 32. („Službene novine FBiH“, broj 37/24)
[90] Budžeti Općine Kakanj za 2023, 2024. i 2025. godinu
[91] Odgovor Općine Kakanj na Upitnik RU

JLS provode praćenje realizacije finansiranih programa i projekata u skladu sa zaključenim ugovorima sa korisnicima sredstava. **Način organizacije ovog postupka razlikuje se među JLS.** Grad Tuzla je u posmatranom periodu osigurao učešće dvije komisije,[92] pri čemu su razdvojene aktivnosti dodjele sredstava od aktivnosti praćenja realizovanih programa i projekata. S druge strane, Općina Kakanj formira jednu komisiju,[93] dok praćenje realizacije provodi nadležna općinska služba. Na osnovu izvještaja o realizaciji programa utroška sredstava revizija nije mogla utvrditi da je Općina Kakanj osigurala adekvatno razdvajanje odgovornosti između lica uključenih u postupak dodjele sredstava i lica koja vrše praćenje njihove realizacije, odnosno da li ove aktivnosti obavljaju isti uposlenici nadležne službe. Takva organizacija može uticati na objektivnost i nezavisnost postupka praćenja, imajući u vidu da Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH propisuju da osobe koje su bile članovi komisije za dodjelu sredstava ne mogu učestvovati u postupku praćenja i evaluacije realizacije finansiranih programa i projekata.[94]

Revizijom je utvrđeno da u Gradu Tuzli i Općini Kakanj nije osigurano transparentno i sveobuhvatno izvještavanje o utrošku sredstava naknada od termoelektrana. Navedene JLS ne izrađuju niti javno objavljuju izvještaj o utrošku sredstava od naknada u kojem bi se na jednom mjestu prezentovali objedinjeni i detaljni podaci o tome na koje projekte, programe i druge aktivnosti su utrošena namjenska sredstva od naknada i u kojem iznosu.

Podaci o utrošku sredstava od naknada raspoređeni su u više različitih dokumenata u JLS, koji nastaju u postupku praćenja realizacije finansiranih programa i projekata,[95] kao i u okviru redovnog budžetskog izvještavanja.[96] Većina navedenih izvještaja nije javno dostupna te neki od njih sadrže djelimične podatke o utrošku sredstava od naknada.[97]

Aktivnosti JLS fokusirane su na prikupljanje finansijskih pokazatelja i provjeru namjenskog utroška sredstava u skladu sa ciljevima utvrđenim u pojedinačnim programima, te na praćenje izvršenja obaveza korisnika sredstava prema zaključenim ugovorima. Zapisnici i izvještaji komisija za realizaciju podsticaja sadrže podatke o programu i javnom pozivu, broju prijavljenih i odabranih korisnika, iznosu planiranih i dodijeljenih sredstava, dostavljenim finansijskim i narativnim izvještajima te ocjenu da li su sredstva utrošena u skladu s odobrenom namjenom.[98] Ovi dokumenti služe za interno praćenje realizacije finansiranih projekata i nisu javno dostupni.

U Općini Kakanj se izrađuju izvještaji o realizaciji programa[99] samo za sredstva za koja se donose programi utroška i jednom godišnje se dostavljaju na razmatranje i usvajanje Općinskom vijeću,[100] dok za ostale finansirane aktivnosti nije propisana jedinstvena forma izvještavanja.[101] Iako

[92] Komisija za ocjenu prijava utvrđuje listu pojedinaca ili projekata koji ispunjavaju uslove za finansiranje i iznose novčane podrške, a Komisija za praćenje realizacije projekata i izvršenja ugovora, kontroliše i zapisnički konstatuje trošenje sredstava, neposredno kod korisnika ili na osnovu dostavljene dokumentacije. Komisija sačinjava izvještaje za pojedinačne javne pozive.

[93] Komisija koja priprema, organizuje i realizuje podsticaje, odnosno vrši administrativnu obradu zahtjeva, obavlja terenski obilazak prijavljenih korisnika i sačinjava zapisnik na licu mjesta, te dostavlja prijedlog liste odabranih poslovnih subjekata Općinskom načelniku na razmatranje i odobravanje plaćanja.

[94] Tačka II. D. 79. („Službene novine FBiH“, broj 15/18) i Tačka II. D. 78. („Službene novine FBiH“, broj 37/24)

[95] Zapisnici i izvještaji komisija nadležnih za realizaciju projekata, izvještaj o realizaciji programa utroška sredstava za podsticaje u različite oblasti te izvještaji o realizaciji godišnjih planova rada nadležnih gradskih/općinskih službi.

[96] Izvještaji o izvršenju budžeta

[97] Na zvaničnoj internet-stranici Grada Tuzla, samo se objavljuju izvještaji o izvršenju budžeta, programi, javni pozivi i prijavni obrasci, te liste o odabiru projekata i korisnika finansijskih sredstava. Na zvaničnoj internet-stranici Općine Kakanj pored navedenih dokumenata, od 2025. godine objavljuju se i izvještaji o realizaciji programa utroška sredstava za podsticaje iz Budžeta Općine Kakanj.

[98] Izvještaji Komisije za praćenje projekata i izvršenja ugovornih obaveza korisnika finansijskih sredstava za 2023., 2024. i 2025. godinu i Zapisnici o radu Komisije za odabir korisnika podsticajnih sredstava za oblast poduzetništva i obrta za 2023., 2024. i 2025. godinu Grada Tuzla.

[99] Od 2025. godine objavljuju se na zvaničnoj internet stranici Općine Kakanj.

[100] Izvještaj o realizaciji Programa utroška sredstava iz budžeta Općine Kakanj za podsticaj razvoja poduzetništva i obrta, Izvještaj o realizaciji Programa utroška sredstava iz budžeta Općine Kakanj za podsticaje u oblasti poljoprivrede, Izvještaj o realizaciji Programa rasporeda sredstava za sport.

[101] Podsticaji koji se realizuju po zahtjevima stranaka, poput pomoći, odlazaka na sajmove i sličnih aktivnosti.

prikazuju planirana, odobrena i utrošena sredstva, bez uvida u druge akte[102] nije moguće jasno utvrditi da li su projekti finansirani sredstvima naknada od termoelektrana niti u kojem iznosu. Izuzetak predstavljaju izvještaji o realizaciji Programa utroška sredstava za podsticaj razvoja poduzetništva i obrta.[103] **Međutim, ova praksa nije primijenjena na sve programe finansirane sredstvima naknada od termoelektrana. U Gradu Tuzli izvještaji o realizaciji godišnjih planova rada nadležnih službi[104] sadrže podatke o nosiocima projekata, planiranim i odobrenim sredstvima i načinu njihovog utroška, ali oni se ne objavljuju javno.**

S druge strane, **izvještaji o izvršenju budžeta JLS** javno su dostupni, ali informacije o utrošku sredstava od naknada nisu prikazane na dovoljno pregledan i razumljiv način da bi javnost mogla steći jasan uvid u njihovo korištenje. U Općini Kakanj izdaci finansirani ovim naknadama raspoređeni su kroz veći broj projekata, budžetskih pozicija i organizacionih jedinica, zbog čega su informacije fragmentirane i otežavaju praćenje ukupnog utroška sredstava. U izvještajima o izvršenju budžeta Grada Tuzla programi i projekti finansirani sredstvima naknada su prikazani preglednije, kroz jasno identifikovanje aktivnosti i projekata finansiranih iz ovih sredstava u okviru svake službe.

Revizijom je utvrđeno da postupci praćenja realizacije finansiranih programa i projekata te izvještavanja o utrošku sredstava naknada nisu sveobuhvatno uređeni u internim aktima JLS. Nepostojanje jedinstvene metodologije i standardizovanog sadržaja izvještaja predstavlja ozbiljan nedostatak u zadovoljavanju minimalnih standarda praćenja realizacije finansiranih programa i projekata i trošenja budžetskih sredstava.

3.3.2. Analiza efekata finansiranih aktivnosti i unapređenje korištenja sredstava

Ocjena efekata aktivnosti finansiranih iz naknada od termoelektrana predstavlja važan element efikasnog upravljanja budžetskim sredstvima. Cilj je utvrditi da li su se realizacijom finansiranih programa i projekata ostvarili postavljeni ciljevi, odnosno očekivani rezultati prema utvrđenim prioritetima. Procjena srednjoročnih i dugoročnih efekata finansiranih aktivnosti, također predstavlja osnov za unapređenje budućeg planiranja i raspodjele sredstava.

Revizijom je utvrđeno da Grad Tuzla i Općina Kakanj nisu uspostavili sistematičan pristup mjerenja efekata finansiranih aktivnosti. Revidirane **JLS nisu detaljno propisale procedure provođenja evaluacije i mjerenja efekata utrošenih sredstava, pokazatelje za mjerenje uspješnosti sa precizno utvrđenim početnim i ciljnim vrijednostima ili očekivanim rezultatima, te objavljivanje sveobuhvatnog izvještaja, na način kako to propisuju Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH.**[105] Naime, jedino je Odlukom o načinu raspoređivanja finansijskih sredstava iz Budžeta Grada Tuzla neprofitnim organizacijama po LOD metodologiji evaluacija projekata definisana kao jedan od zadataka nadležne komisije. Međutim metodologija njenog provođenja nije propisana, niti je predviđeno donošenje posebnog internog akta kojim bi se uredili pokazatelji učinka, postupci i odgovornosti. **Također, zbog nedostatka pokazatelja uspješnosti prilikom procesa planiranja, u postupku evaluacije efekata nije moguće utvrditi u kojoj su mjeri planirani ciljevi ostvareni, niti objektivno ocijeniti efekte utroška sredstava naknada od termoelektrana i njihov doprinos lokalnoj zajednici.**

Aktivnosti JLS fokusirane su na prikupljanje finansijskih pokazatelja i provjeru utroška sredstava u skladu sa ciljevima utvrđenim u pojedinačnim programima, koji uglavnom nisu usmjereni na smanjenje zagađenja zraka, vode i tla, sanaciju degradiranog zemljišta u lokalnim zajednicama. Naime, **dostupni izvještaji ne sadrže sistematičnu analizu odnosa između utrošenih sredstava od naknada i ostvarenih**

[102] Npr. Izvještaj o izvršenju budžeta Općine Kakanj

[103] U ovim izvještajima je jasno navedeno da su projekti finansirani sredstvima naknada od termoelektrana u skladu sa Zakonom o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana.

[104] Izvještaji o realizaciji godišnjeg plana rada Službe za ekonomski razvoj, poduzetništvo i poljoprivredu Grada Tuzla za 2023. i 2024. godinu

[105] Tačka II. D. 91. 92. i 93. („Službene novine FBiH“, broj 15/18) i Tačka II. D. 90., 91. i 92. („Službene novine FBiH“, broj 37/24)

efekata, niti ocjenu njihove učinkovitosti.[106] Zbog toga nije moguće pouzdano ocijeniti doprinos utrošenih sredstava ostvarivanju ciljeva radi kojih su naknade uspostavljene.

Primjera radi, u Gradu Tuzla za finansirane projekte iz oblasti poduzetništva i poljoprivrede predstavljeni su podaci o povećanju broja podržanih firmi u odnosu na prethodnu godinu,[107] broju uposlenih osoba iz ranjivih kategorija,[108] razvoju poduzetništva mladih, jačanju svijesti o samozapošljavanju te promociji preduzeća i poljoprivrednih proizvođača s područja Grada Tuzla.[109] U izvještajima o realizaciji programa utroška sredstava iz Budžeta Općine Kakanj za podsticaje u oblasti poljoprivrede za revidirani period predstavljeni su finansijski rezultati realizacije Programa,[110] uz opću ocjenu da su ostvareni zadovoljavajući rezultati, bez procjene njihovog doprinosa lokalnoj zajednici.

Slično tome, pojedini izvještaji za podsticaje razvoju poduzetništva i obrta navode ostvarenje planiranih ciljeva, poput povećanja broja registrovanih subjekata i novih radnih mjesta,[111] ali se zaključci o ostvarenom napretku zasnivaju na višegodišnjim trendovima[112] koji mogu biti posljedica djelovanja više različitih faktora.[113] Izvještaji o realizaciji programa rasporeda sredstava za sport za revidirani period, uopće ne sadrže rezultate i ocjenu efekata aktivnosti finansiranih iz naknada od termoelektrana.

[106] Analize efekata bi trebale dati odgovore na pitanja da li su sredstva doprinijela poboljšanju okolišnih, zdravstvenih ili socio-ekonomskih uslova u lokalnoj zajednici.

[107] U segmentu poduzetništva realizovan je planirani program raspodjele sredstava za podršku novoosnovanih subjekata u 2023. godini, putem projekta Siguran start. Sa uvećanim sredstvima u 2023. godinu postignuti su veći efekti nego u 2022. godini koja je do tada bila rekordna u broju podržanih firmi.

[108] Evaluacijom projekta "Zapošljavanje ranjivih kategorija" utvrđeno je da je u 2023. godini povećan broj podržanih subjekata u odnosu na početni period, međutim u poređenju sa rekordnom 2022. godinom ostvaren je slabiji rezultat. Naime, 2022. godine podržana su 23 subjekta koji su uposlili 23 osobe iz ranjivih skupina, dok je u 2023. godini podržano 15 subjekata koji su uposlili 15 osoba iz ranjivih kategorija.

[109] Implementacijom podržanih projekata direktno i indirektno je podržano preko 500 krajnjih korisnika - osoba iz ciljnih skupina u oblasti poduzetništva i u oblasti poljoprivrede.

[110] Ukupna predata i otkupljena količina svježeg kravljeg mlijeka sa područja općine Kakanj u 2023. godini iznosila je 837.118,50 litara, Ukupna predata i otkupljena količina voća i povrća sa područja općine Kakanj u 2023. godini iznosi 129.102,95 kg. Takve informacije sadržane su i u izvještajima za druge dvije godine obuhvaćene revizijom.

[111] Direktno su zaposlene 73 osobe koje su prethodno bile na evidenciji Biroa za zapošljavanje. Pored toga kod poduzetnika koji su pokrenuli vlastiti biznis zaposleno je dodatnih šest osoba (ovaj tip podataka sadržan je u Izvještajima za 2023. i 2024. godinu, ali su izostali u izvještaju za 2025. godinu).

[112] Deset godina

[113] Napredak pokazatelja može biti posljedica općih privrednih kretanja, mjera zapošljavanja i podsticaja koje provode viši nivoi vlasti, promjena u zakonodavnom i poslovnom okruženju, dostupnost drugih izvora finansiranja, kao i individualne poslovne odluke korisnika.

Analizom izvještaja utvrđeno je da oni uglavnom sadrže podatke o projektima i aktivnostima finansiranim iz sredstava naknada, dok se ostvareni rezultati i efekti njihovog korištenja, uključujući doprinos poboljšanju životnih uslova života građana, ne utvrđuju niti sistematski prate i analiziraju.

Posljedično, **izostala je kvalitetna osnova za planiranje budućih ulaganja ovih sredstava u aktivnosti koje daju najveće koristi za lokalnu zajednicu** i dosljedno usmjeravanje sredstava na smanjenje zagađenja zraka, vode i tla te sanaciju degradiranog zemljišta.

Imajući u vidu udio sredstava od naknada od termoelektrana u budžetima JLS, koji je posebno izražen kada je u pitanju Općina Kakanj,[114] očekuje se da njihovo planiranje i korištenje bude praćeno jasnim prioritetima, adekvatnim planiranjem i ostvarivanjem konkretnih i mjerljivih rezultata.

[114] U 2023. godini realizovani budžet Općine Kakanj iznosio je 31.872.818 KM, a udjel sredstava naknada od termoelektrana je bio 10%
U 2024. godini realizovani budžet Općine Kakanj iznosio je 30.255.191 KM, a udjel sredstava naknada od termoelektrana je bio 8%
U 2025. godini realizovani budžet Općine Kakanj iznosio je 31.133.963 KM, a udjel sredstava naknada od termoelektrana je bio 8%.

4. ZAKLJUČCI REVIZIJE

Generalni zaključak provedene revizije je da nadležne institucije nisu osigurale sve potrebne pretpostavke za upravljanje sredstvima naknada od termoelektrana na efikasan način, što je ograničilo njihov doprinos ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša u lokalnim zajednicama. Podaci prezentirani u ovom Izvještaju predstavljaju kvalitetan osnov za preispitivanje dosadašnjih politika u oblasti upravljanja ovim namjenskim sredstvima.

Revizija je ukazala na potrebu jačanja sistema planiranja utroška sredstava naknada od termoelektrana, kako bi se osiguralo njihovo plansko i namjensko usmjeravanje na projekte i aktivnosti koji imaju najveći doprinos smanjenju zagađenja zraka, vode i tla, sanaciji degradiranog zemljišta i unapređenju kvaliteta života u lokalnim zajednicama.

Pri tome je neophodno planiranje zasnivati na objektivnoj procjeni efekata i rezultata dosadašnjeg korištenja ovih namjenskih sredstava. Za rješavanje ustanovljenih problema neophodan je značajniji angažman i koordinirano djelovanje svih institucija relevantnih za predmetnu oblast.

4.1. Nije uspostavljen jasan regulatorni okvir za upravljanje naknadama

Izmjenama Zakona nije osigurano unapređenje odredbi kojima se preciznije uređuju svrha i namjena korištenja naknada od termoelektrana, uprkos ranije iskazanim inicijativama i prepoznatim potrebama za unapređenjem regulatornog okvira. Ovakve okolnosti omogućile su da jedinice lokalne samouprave ova namjenska sredstva usmjeravaju na aktivnosti koje nisu direktno povezane s unapređenjem zaštite okoliša.

U postupak izmjena i dopuna Zakona nisu bile uključene sve relevantne institucije, koje, s obzirom na svoje nadležnosti i ulogu u predmetnoj oblasti, mogu dati značajan doprinos unapređenju regulatornog okvira, niti su u dovoljnoj mjeri bile uključene druge zainteresovane strane. Izostavljanje predstavnika FUZIP-a iz radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona doprinijelo je tome da odredbe kojima se uređuje nadzor nad korištenjem sredstava naknada nisu precizno definisane. Zakonom nisu jasno utvrđeni nadležni organi i način provođenja svih segmenata upravnog nadzora, niti su precizno uređene obaveze i odgovornosti u pogledu nadzora nad korištenjem.

Iako je Zakon manjeg obima, zbog značaja predmeta koji reguliše, parcijalne izmjene pojedinih odredbi, posebno kada se usvajaju po skraćenoj proceduri, ne predstavljaju dugoročno održivo i kvalitetno rješenje.

4.2. Planiranje i korištenje naknada je nedovoljno efikasno

U procesu planiranja utroška naknada od termoelektrana utvrđeni su sistemski nedostaci koji direktno utiču na usmjeravanje naknada i efikasnost cjelokupnog procesa. Jedan od ključnih uzroka takvog stanja je činjenica da proces planiranja nije zasnovan na sistematičnom utvrđivanju prioriteta niti je uređen internim aktom kojim bi se na jedinstven i sveobuhvatan način uredilo planiranje. Jasnije uređivanje procesa planiranja predstavljalo bi kvalitetniju osnovu za efikasnije korištenje sredstava i ostvarivanje ciljeva zbog kojih su naknade i uspostavljene.

Definisanje općenitih ciljeva, bez mjerljivih indikatora učinka, onemogućava objektivno praćenje stvarnog doprinosa naknada unapređenju kvaliteta života građana i zaštiti okoliša. Izostanak jasnih i unaprijed poznatih kriterija za odabir korisnika u svim finansiranim aktivnostima stvara prostor za subjektivno odlučivanje, te utiče na transparentnost procesa. Planiranje koje je nedovoljno usmjereno na specifičnu namjenu naknada umanjuje potencijal za unapređenje zaštite okoliša i stvara rizik da se sredstva koriste za tekuće subvencije i redovne aktivnosti.

Postoje razlike u jedinicama lokalne samouprave u korištenju sredstava prema zakonskim namjenama, posebno u dijelu ulaganja u projekte koji su vezani za zaštitu okoliša. Grad Tuzla je u posmatranom periodu značajan dio sredstava usmjerio u oblast zaštite okoliša i energetske efikasnosti, kao i u infrastrukturne projekte koji doprinose zaštiti okoliša. Općina Kakanj, za razliku od Grada Tuzle, nije realizovala niti jedan projekat direktno usmjeren na zaštitu okoliša. Prenos neutrošenih sredstava u naredne godine odgađa ostvarivanje planiranih ciljeva.

Utvrđeni nedostaci rezultat su nedovoljne primjene Smjernica o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH. Izostanak njihove dosljedne primjene, posebno u dijelu utvrđivanja prioriteta i ciljeva utroška, jasnih kriterija za raspodjelu sredstava i transparentnosti postupaka, uticao je na efikasnost korištenja sredstava i ostvarivanje ciljeva zbog kojih su naknade uspostavljene.

4.3. Nisu uspostavljeni mehanizmi za sveobuhvatno i transparentno izvještavanje i mjerenje efekata

Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile dovoljno transparentan i sveobuhvatan sistem izvještavanja o utrošku sredstava naknada od termoelektrana. Informacije su rascjepkane u više izvještaja, što otežava praćenje utroška sredstava. Dio izvještaja Grada Tuzle nije javno dostupan, a objavljeni izvještaji o programima utroška sredstava Općine Kakanj ne sadrže jasne informacije o izvorima finansiranja projekata.

Interni akti ne uređuju dovoljno jasno metodologiju praćenja, izvještavanja i evaluacije utroška sredstava. Nije propisana obaveza izrade sveobuhvatnog izvještaja o utrošku sredstava naknada od termoelektrana, njegov sadržaj i rokovi, niti procedure za provođenje evaluacije i mjerenje efekata utrošenih sredstava, sa precizno utvrđenim početnim i ciljnim vrijednostima ili očekivanim rezultatima. Iako je u Gradu Tuzli, u pojedinim internim aktima, evaluacija projekata predviđena kao zadatak nadležne komisije, izostalo je definisanje ključnih elemenata za provođenje evaluacije. Zbog toga nije uspostavljen sistematičan pristup javnom izvještavanju i mjerenju rezultata.

Planiranje budućih ulaganja i usmjeravanje sredstava nije zasnovano na redovnim analizama i procjeni efekata utrošenih sredstava. Izvještaji jedinica lokalne samouprave uglavnom se odnose na izvještavanje o utrošku dodijeljenih sredstava i realizovanim obavezama u skladu sa zaključenim ugovorima. Međutim, izostale su informacije o ostvarenim rezultatima i efektima projekata te njihovom doprinosu unapređenju stanja okoliša. Izvještaji Grada Tuzle sadrže određene podatke o efektima utroška budžetskih sredstava, dok izvještaji Općine Kakanj daju samo opću ocjenu o zadovoljavajućim rezultatima, bez procjene njihovog doprinosa lokalnoj zajednici.

5. PREPORUKE

U skladu s nalazima i zaključcima provedene revizije, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine daje preporuke koje mogu unaprijediti upravljanje naknadama od termoelektrana.

Uzimajući u obzir propisane nadležnosti u oblasti upravljanja naknadama od termoelektrana, određene preporuke date su nadležnim institucijama, a za realizaciju pojedinih neophodna je međusobna saradnja i koordinacija više institucija.

5.1. Preporuka za unapređenje regulatornog okvira za upravljanje naknadama od termoelektrana

Preporuka za Vladu FBiH

- **Imenovati interresornu radnu grupu, sastavljenu od predstavnika svih relevantnih institucija, za izradu izmjena i dopuna Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana, te pripremljene izmjene i dopune uputiti u proceduru usvajanja, kako bi se:**
  - **jasno definisala svrha i namjena finansiranja sredstvima ostvarenim po osnovu naknada od termoelektrana;**
  - **utvrdili udjeli namjenskih sredstava koji se u najvećem obimu trebaju usmjeriti na projekte zaštite okoliša i ograničilo njihovo korištenje za redovna budžetska izdvajanja;**
  - **propisale obaveze planiranja, praćenja i izvještavanja o utrošku sredstava i efektima njihovog korištenja;**
  - **jasno definisali nadležni organi za vršenje nadzora nad provođenjem Zakona.**

  Izmjene i dopune Zakona potrebno je pripremiti na osnovu stručnih analiza i potreba lokalnih zajednica u oblasti unapređenja zaštite okoliša.

5.2. Preporuke za unapređenje planiranja i korištenja naknada od termoelektrana

Preporuke za Grad Tuzlu i Općinu Kakanj

- **Donijeti interni akt kojim će se sveobuhvatno urediti proces planiranja naknada od termoelektrana, uključujući:**
  - **učesnike u procesu planiranja, njihove uloge i odgovornosti;**
  - **faze i postupke planiranja utroška sredstava;**
  - **metodologiju utvrđivanja prioriteta finansiranja.**
- **Prilikom planiranja utroška naknada od termoelektrana definisati specifične i mjerljive ciljeve, kao i indikatore učinka, sa jasno definisanim početnim i ciljnim vrijednostima.**
- **U programima utroška i javnim pozivima finansiranim naknadama od termoelektrana jasno definisati kriterije za odabir korisnika, kako bi se osigurala transparentnost i objektivnost postupka.**
- **Sredstva naknada prioritetno planirati i usmjeravati za projekte i aktivnosti koje doprinose zaštiti okoliša.**

- **Infrastrukturne projekte koji će se finansirati iz naknada od termoelektrana planirati uz uvažavanje vremena potrebnog za pripremu projektne dokumentacije i provođenje postupaka javnih nabavki, kako bi se osigurala realizacija planiranih sredstava.**
- **Organizovati promotivne i informativne aktivnosti za potencijalne korisnike javnih poziva za dodjelu sredstava za sufinansiranje mjera poboljšanja energetske efikasnosti, uz prethodno definisano vrijeme i mjesto njihovog održavanja u javnom pozivu.**

5.3. Preporuke za unapređenje izvještavanja i mjerenja efekata korištenja sredstava naknada

Preporuke za Grad Tuzlu i Općinu Kakanj

- **Internim aktima propisati formu i sadržaj, odgovornosti i rokove za izradu i javnu objavu sveobuhvatnog godišnjeg izvještaja o utrošku sredstava naknada od termoelektrana, koji će obuhvatiti pregled planiranih i utrošenih sredstava finansiranih i sufinansiranih programa i projekata, izvore finansiranja, analizu efekata utrošenih naknada od termoelektrana, te redovno vršiti izvještavanje.**
- **Uspostaviti metodologiju za mjerenje efekata aktivnosti finansiranih i sufinansiranih sredstvima naknada od termoelektrana, zasnovanu na jasno definisanim indikatorima uspješnosti, te redovno vršiti evaluaciju u skladu s definisanom metodologijom.**
- **Rezultate evaluacije efekata koristiti za planiranje i raspodjelu sredstava, s ciljem njihovog usmjeravanja u aktivnosti koje doprinose unapređenju zaštite okoliša.**

6. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA

Ured za reviziju institucija u FBiH dostavio je Nacrt izvještaja revizije učinka na komentar revidiranim subjektima 28. 8. 2026. godine, u skladu s članom 15. Zakona o reviziji. Svi subjekti dostavili su komentare na Nacrt izvještaja.

Općina Kakanj,[115] Grad Tuzla[116] i Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije[117] dostavili su komentare koji su se odnosili na navode iz pojedinih revizijskih nalaza, zaključaka, kao i na date preporuke. Pored navedenog, Federalno ministarstvo je dostavilo komentare i na određene dijelove Izvještaja.[118]

U konačni Izvještaj inkorporirani su komentari i obrazloženja koja su se odnosila na: preciznije navođenje odgovornih institucija relevantnih za predmetnu oblast,[119] razlikovanje službenog obrađivača Zakona i Ministarstva kao obrađivača izmjena i dopuna,[120] kašnjenje s izradom prijedloga rješenja za imenovanje radne grupe,[121] sastav radne grupe za sačinjavanje teksta zakona o izmjeni i dopuni predmetnog Zakona,[122] izostanak predstavnika FUZIP-a iz radne grupe,[123] usaglašavanje iznosa naknade,[124] te preporuku vezanu uz izmjene Zakona.[125]

U nastavku se daju informacije o komentarima koji nisu prihvaćeni:

<u>Općina Kakanj:</u>

- **U vezi s korištenjem sredstava naknada od termoelektrana, Općina Kakanj navela je da su sredstva korištena namjenski, u skladu s članom 6. Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana, prvenstveno za projekte lokalnog ekonomskog razvoja. Također je navela da je projekte zaštite okoliša finansirala iz drugih izvora, naročito sredstvima Fonda za zaštitu okoliša. Revizijom nije konstatovano da je Općina Kakanj sredstva ostvarena po osnovu naknada od termoelektrana koristila nenamjenski, a fokus revizije učinka bio je na upravljanju ovim sredstvima u cilju njihovog efikasnijeg korištenja za potrebe zaštite okoliša. Iako Zakon predviđa mogućnost korištenja ovih sredstava i za lokalni ekonomski razvoj, usmjeravanje oko 95% sredstava u ovu namjenu, uz potpuno izostajanje finansiranja zaštite okoliša i energetske efikasnosti, ukazuje na neravnomjernu strukturu njihovog korištenja.**

[115] Akt broj: 02/1-6400/26 od 11. 9. 2026. godine
[116] Akt broj: 02-196-04-2026 od 11. 9. 2026. godine
[117] Akt broj: 05-11-1-1469/26 od 8. 9. 2026. godine, zaprimljen u Uredu za reviziju institucija u FBiH 21. 9. 2026. godine
[118] Sugestije su date na poglavlje Zaključak nezavisnog revizora, Rezime, Obim revizije, Primjeri dobrih praksi.
[119] Komentar FMERI-ja da Ministarstvo nije saglasno s navodom da institucionalni okvir za upravljanje naknadama od termoelektrana čini Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije „kao resorno ministarstvo“, jer je u ovu oblast uključeno tek kao obrađivač Izmjena i dopuna Zakona iz 2024. godine.
[120] FMERI navodi da nije učestvovao u izradi osnovnog Zakona niti je davao mišljenje na njegov tekst, te da je tek Zaključkom Vlade FBiH iz 2024. godine zadužen za postupanje po predmetnoj poslaničkoj inicijativi. Ministarstvo također ističe da je u više navrata ukazivalo da nije bilo službeni obrađivač osnovnog Zakona, pri čemu razlikuje ulogu službenog obrađivača osnovnog Zakona od uloge Ministarstva u pripremi njegovih izmjena i dopuna. Također smatraju da bi zaduženja po budućim aktivnostima u vezi Zakona trebao dobiti stvarno nadležni organ.
[121] Komentar FMERI-ja da Prijedlog rješenja o imenovanju Radne grupe nije bilo moguće dostaviti na narednu sjednicu Vlade FBiH, jer je održana prije nego je FMERI zaprimio Zaključak.
[122] Komentar FMERI-ja da je Ministarstvo, u najboljoj namjeri i s raspoloživim informacijama, a uvažavajući hitnost u postupanju, sačinilo Prijedlog radne grupe, uz to tražilo i od JP-a Elektroprivreda d.d. Sarajevo dodatni prijedlog o tome koga treba uključiti u radnu grupu.
[123] FMERI je pojasnio da Ministarstvo u trenutku provođenja aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona nije imalo informacije o nedostacima zakonskih odredbi, izuzev člana 4. Zakona, te je ukazao na razloge izostavljanje predstavnika FUZIP-a iz radne grupe.
[124] Pojašnjenje FMERI-ja da je ovo Ministarstvo po nalogu Vlade Federacije BiH (Zaključak V. Broj: 1417/2024 od 29.08.2024. godine), finalni iznos naknade usaglasilo samo sa JP-om Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo, a ne i sa članovima Radne grupe, jer ga je tako zadužila Vlada FBiH.
[125] FMERI smatra da bi preporuka revizije trebala biti upućena Vladi FBiH i budućem službenom obrađivaču.

- **U pogledu nalaza o nedovoljnim aktivnostima radne grupe za sačinjavanje teksta izmjena Zakona i o izostanku sistematičnog i sveobuhvatnog pristupa unapređenju ove oblasti, Općina Kakanj je navela da su njeni predstavnici podržali rješenja za koja smatraju da su u njihovom interesu, da se finansiranjem projekata lokalnog ekonomskog razvoja već značajno doprinosi unapređenju životnih uslova građana, te da brisanje ove stavke iz Zakona ne bi bilo u skladu s njihovim dosadašnjim djelovanjem i nastojanjima da se osigura kontinuirano ulaganje u razvoj i unapređenje uslova života. U vezi s predmetnim navodima važno je naglasiti da je revizija, pri ocjeni postupanja radne grupe u cjelini, uzela u obzir mogućnost koju su njeni članovi imali da, u okviru procesa izmjena relevantnog zakonskog okvira, preispitaju postojeći način usmjeravanja ovih sredstava. Pri tome su uzeti u obzir osnov po kojem se sredstva ostvaruju, prijedlozi zastupnika u Parlamentu FBiH, kao i mišljenja stručne i akademske zajednice. U tom kontekstu, revizijom je ocijenjeno da aktivnosti radne grupe nisu bile usmjerene na osiguranje potrebnih izmjena.**
- **U odnosu na nalaz o nedovoljnoj povezanosti planiranja sredstava naknada od termoelektrana sa strateškim ciljem odgovornog upravljanja okolišem i svrhom tih naknada, Općina je navela da Strategija razvoja Općine Kakanj 2021–2027. utvrđuje Strateški cilj 3 – odgovorno upravljanje okolinom i mjere za njegovo ostvarenje, ali da se te mjere planiraju i finansiraju iz drugih izvora, a ne iz sredstava naknada od termoelektrana. Revizijom je uvažena navedena činjenica. Međutim, predmet ocjene nije bio izvor finansiranja mjera utvrđenih Strategijom, već način planiranja korištenja sredstava naknada od termoelektrana. Naime, proces planiranja utroška ovih sredstava treba biti zasnovan na jasno utvrđenim prioritetima i potrebama lokalne zajednice, uz definisanje ciljeva i očekivanih rezultata koji se žele ostvariti njihovim korištenjem. Stoga je revizijom ocjenjivano da li je pri planiranju korištenja sredstava naknada od termoelektrana utvrđena njihova povezanost sa odgovarajućim strateškim mjerama i ciljevima u oblasti zaštite okoliša.[126]**
- **U pogledu zaključka revizije o potrebi unapređenja planiranja utroška naknada od termoelektrana, subjekt je naveo da se proces planiranja provodi u skladu sa predmetnim Zakonom i Zakonom o budžetima u FBiH, uz uključivanje svih relevantnih aktera. Također, navedeno je da su na osnovu iskazanih potreba korisnika planirani rashodi, te da su pri tome određeni prioriteti za koje Općina smatra da doprinose poboljšanju životnih uslova građana. Međutim, revizija nije dovodila u pitanje formalnu usklađenost procesa planiranja sa propisanim procedurama, već je ukazala na potrebu sistematičnijeg utvrđivanja prioriteta za korištenje ovih sredstava, imajući u vidu njihovu posebnu namjenu. U tom kontekstu, sistematično identifikovanje i razmatranje potreba građana u oblasti zaštite okoliša pri planiranju utroška naknada od termoelektrana omogućilo bi da se raspoloživa sredstva u većoj mjeri usmjere na projekte kojima se odgovara na specifične okolišne izazove lokalne zajednice.**
- **Vezano za zaključak revizije o potrebi osiguranja transparentnog i sveobuhvatnog sistema izvještavanja o utrošku sredstava naknada od termoelektrana, subjekt je ponovio da izrađuje pojedinačne programe koji se finansiraju iz fonda 0343 - Prihodi TE, te da svaka služba izvještava o programima iz svoje nadležnosti. U Izvještaju o izvršenju budžeta za sve stavke, kako iz programa tako i za ostale utroške, istaknut je fond finansiranja 0343. Pored toga, navodi da Zakon ne propisuje obavezu izrade posebnog, objedinjenog izvještaja o prihodima i rashodima po osnovu naknada od termoelektrana. Međutim, revizijom je utvrđeno da postojeći način izvještavanja ne osigurava dovoljan nivo transparentnosti i potpun uvid u planiranje i utrošak ovih sredstava, budući da su informacije raspoređene kroz pojedinačne programe i različite izvještaje. Revizija cijeni da**

[126] Strateške mjere za čiju realizaciju su trebala biti planirana i utrošena namjenska sredstva naknada obuhvataju utopljavanje javnih i privatnih objekata, energetsku efikasnost, proširenje sistema daljinskog grijanja, sufinansiranje nabavke kotlova na ekološki prihvatljiva goriva i toplotnih pumpi, nabavku savremenih mašina za čišćenje ulica u cilju smanjenja reemisije prašine, sadnju i održavanje drveća radi smanjenja koncentracije suspendovanih čestica u zraku, kao i razvoj infrastrukture uključujući biciklističke staze, punionice za električna vozila i sistem javnih bicikala.

uspostavljanje posebnog i objedinjenog izvještavanja o ovim sredstvima ne predstavlja zahtjev za postupanje izvan zakonskog okvira, već mehanizam kojim bi se postojeće izvještavanje unaprijedilo, u funkciji veće transparentnosti, boljeg praćenja realizacije i efikasnijeg upravljanja sredstvima.

- **U komentaru je izraženo neslaganje sa preporukom da se sredstva od predmetnih naknada trebaju prioritetno planirati i usmjeravati za projekte i aktivnosti koji doprinose zaštiti okoliša. Naime, Općina smatra da je opravdano da se sredstva naknada od termoelektrana planiraju i koriste u skladu s dosadašnjom praksom, s obzirom na to da Zakonom nisu izričito utvrđeni prioriteti u njihovom utrošku. Revizija cijeni da, iako Zakonom nisu izričito utvrđeni prioriteti, ne znači da se sve zakonom utvrđene namjene trebaju posmatrati kao jednako relevantne u kontekstu svrhe ovih naknada i potreba lokalnih zajednica. Zaštita okoliša navedena je kao prva od zakonom utvrđenih namjena za koje se sredstva mogu koristiti, što predstavlja relevantnu osnovu za njihovo usmjeravanje prema ovoj oblasti. Pored toga, naknade se ostvaruju po osnovu rada termoelektrana, čiji negativni uticaji neposredno pogađaju kvalitet okoliša lokalnih zajednica na čijem području posluju. Uvažavajući navedeno, kao i mišljenja stručnjaka iz predmetne oblasti, revizija smatra opravdanim i svrsishodnim da se sredstva od ovih naknada prioritetno usmjeravaju na projekte i aktivnosti kojima se doprinosi zaštiti i unapređenju okoliša.**

<u>Grad Tuzla:</u>

- **Grad Tuzla smatra da preporuka u vezi s potrebom jasnog definisanja kriterija za odabir korisnika u programima utroška i javnim pozivima nije utemeljena jer su svi razmatrani javni pozivi imali utvrđene uslove i kriterije za dodjelu sredstava. Revizija je u izvještaju konstatovala u kojim programima utroška i javnim pozivima kriteriji za vrednovanje prijava i donošenje odluka nisu bili unaprijed utvrđeni ili dovoljno razrađeni. Preporuka se stoga odnosi na potrebu da, u svim programima i javnim pozivima koji se finansiraju iz naknada, kriteriji za vrednovanje prijava i odabir korisnika u obje JLS budu unaprijed jasno, precizno i dovoljno detaljno utvrđeni. Time bi se osigurala transparentnost i objektivnost postupka dodjele sredstava.**

- **U vezi s preporukom koja se odnosi na prioritetno planiranje i usmjeravanje sredstava za projekte i aktivnosti koji doprinose zaštiti okoliša, Grad Tuzla smatra da je preuranjena te da je neophodno prvo realizovati preporuke koje se odnose na izmjenu zakonskog okvira. Stav revizije je da je potreba za prioritetnim usmjeravanjem sredstava od predmetnih naknada na zaštitu okoliša postojala i u periodu do unapređenja zakonskog okvira. Navedeno proizilazi iz same činjenice da je zaštita okoliša navedena kao prva stavka u okviru namjena za koje se sredstva mogu koristiti, te je posebno značajna imajući u vidu izražene okolišne izazove na području JLS, na čijim se teritorijama nalaze termoelektrane. Dosadašnja praksa Grada Tuzle pokazuje da je i u okviru važećeg zakonskog okvira moguće značajan dio ovih sredstava usmjeravati na projekte i aktivnosti povezane sa zaštitom okoliša. Stoga će izmjena zakonskog okvira značajno doprinijeti preciznijem i sistematičnijem uređenju ove oblasti, ali njeno usvajanje nije preduslov za odgovornije usmjeravanje raspoloživih sredstava prema namjenama zaštite okoliša.**

<u>Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije:</u>

- **U vezi s uporednom analizom predmetnog Zakona sa Zakonom o koncesijama RS-a i propisima iz RH, predstavljenima u Izvještaju, subjekt je stava da ona nije adekvatna budući da se predmet zakona razlikuje.**

  Spomenuti propis iz RS-a nije korišten radi direktnog poređenja pravnog statusa termoelektrana u Federaciji BiH, već zbog toga što sadrži rješenja kojima su detaljnije uređena pitanja relevantna za predmet revizije. Također, propisi i praksa u RH korišteni su radi sagledavanja načina usmjeravanja sredstava povezanih s radom termoelektrana. Svrha navedenih informacija nije uspostavljanje direktne uporedivosti različitih pravnih propisa, već sagledavanje drugih rješenja

koja mogu biti relevantna za unapređenje načina planiranja i usmjeravanja sredstava od termoelektrana, posebno u projekte zaštite i unapređenja okoliša.

- **U vezi s izborom subjekata revizije, FMERI smatra da je u predmet revizije trebalo uključiti i JP Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo, kao privredno društvo koje upravlja radom termoelektrana, te izdvaja sredstva od prihoda ostvarenog radom termoelektrana. Revizija je subjekte revizije utvrdila u skladu sa standardima i metodologijom revizije učinka. Fokus revizije bio je upravljanje naknadama od termoelektrana, odnosno njihovo korištenje u svrhu zaštite okoliša, te su subjekti određeni u odnosu na njihove nadležnosti u ovoj oblasti.**
- **U dostavljenom komentaru subjekt predlaže brisanje poglavlja „Primjeri dobrih praksi“, brisanje primjera Slovenije kao dobre prakse u oblasti definisanja nadležnosti inspekcijskih organa, jer smatra da primjeri dobre prakse iz država članica EU nisu adekvatni. Revizija je primjere dobrih praksi drugih država prikazala u izvještaju kao ilustraciju mogućih rješenja i načina na koje se upravljanje naknadama od termoelektrana može unaprijediti. Činjenica da određeno rješenje proizlazi iz pravnog i institucionalnog okvira druge države ne isključuje njegovu relevantnost kao primjera dobre prakse, posebno kada se njegovi osnovni principi mogu prilagoditi kontekstu i potrebama jedinica lokalne samouprave.**

Reviziju „Upravljanje naknadama od termoelektrana – doprinos zaštiti okoliša u lokalnim zajednicama“ obavio je revizorski tim u sastavu: Emina Imamović – voditeljica tima, i Mateja Bevanda – članica tima.

Voditeljica tima

Emina Imamović, s. r.

Rukovoditeljica Sektora
za razvoj, metodologiju i upravljanje kvalitetom

Mia Buljubašić, s. r.

Rukovoditeljica Sektora
za reviziju učinka

Aida Đozić, s. r.

7. LISTA TABELA I GRAFIKONA

Tabela 1. Ciljevi i očekivani rezultati u programima utroška 21
Tabela 2. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana, prema kategorijama rashoda, sa prikazom najvećih pojedinačnih izdvajanja u Gradu Tuzli za period 2023-2025. godine 24
Tabela 3. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana, prema kategorijama rashoda, sa prikazom najvećih pojedinačnih izdvajanja u Općini Kakanj za period 2023-2025. godine 25
Tabela 4. Ukupno raspoloživa i utrošena sredstva naknada od termoelektrana u JLS za period 2023-2025. godina .. 26

Grafikon 1. Udio ukupno utrošenih sredstava naknada od termoelektrana u JLS, prema zakonski definisanim oblastima finansiranja za period 2023-2025. godine 23

8. PRILOZI

8.1. Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije

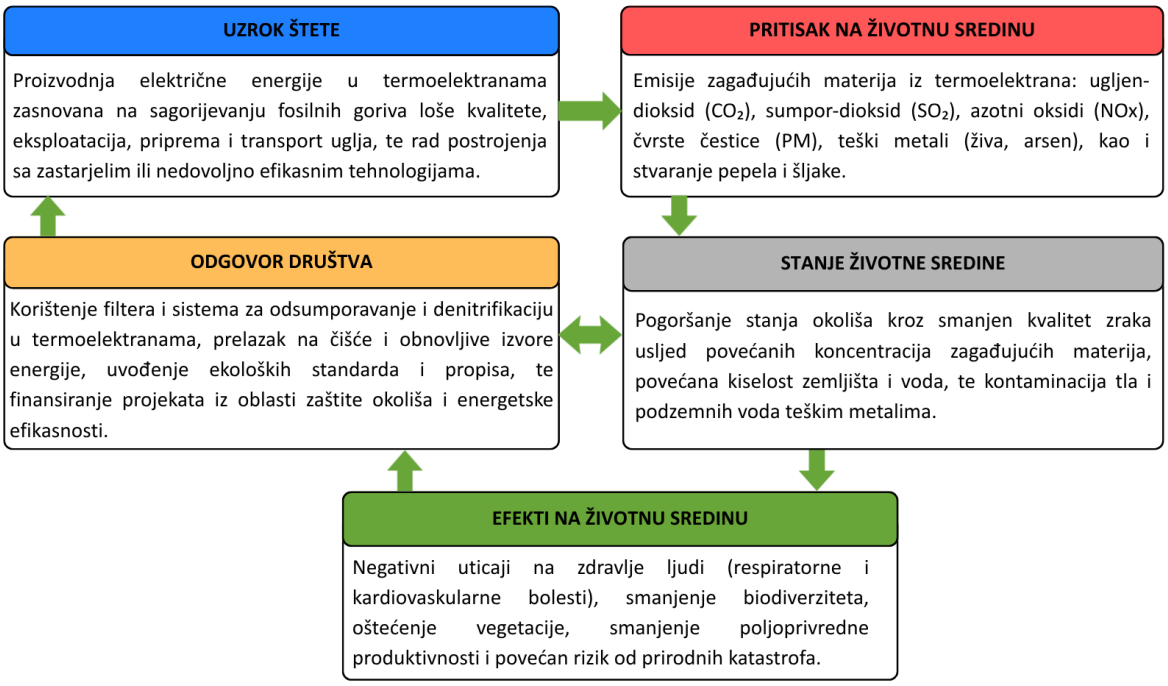
Institucija	Nadležnosti
Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije	**Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije obavlja sljedeće poslove:** - upravne, stručne i druge poslove u oblastima energije, rudarstva, geoloških istraživanja i industrije; - prati privređivanje i ekonomski položaj privrednih subjekata i koordinira i implementira projekte od značaja za Federaciju BiH u oblastima za koje je nadležno; - kreira energetsku politiku i geološka istraživanja.
Grad Tuzla i Općina Kakanj	**Grad Tuzla i Općina Kakanj nadležni su za sljedeće poslove u skladu sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH:** - utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline; - upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture; - obavljanje poslova od lokalnog značaja, uključujući planiranje lokalnog razvoja; - raspolaganje i korištenje sredstava koja pripadaju jedinici lokalne samouprave, uključujući naknade ostvarene po osnovu rada termoelektrana.

8.2. Definicije pojmova vezanih za predmet revizije

Daljinsko grijanje - distribucija termalne energije u obliku pare ili vruće vode od centralnog proizvodnog izvora kroz mrežu do većeg broja zgrada ili mjesta s ciljem grijanja ili za procesno grijanje
Elektrana - postrojenje u kome se oblici primarne energije pretvaraju u električnu energiju
Električna energija - roba koja ima kvalitet, namjenu, uslove prodaje i cijenu
Elektroenergetski objekat - elektrane, trafostanice, rasklopna postrojenja i elektroenergetski vodovi koji se koriste za obavljanje elektroenergetske djelatnosti
Emisija - ispuštanje u okoliš supstanci, jedinjenja, organizama ili mikroorganizama koji su posljedica ljudskih aktivnosti, kao i vibracija, toplote, mirisa, buke ili svjetlosti koje proizvodi jedan ili više izvora u postrojenju i ispušta u zrak, vodu, tlo
Energija na pragu termoelektrane - neto proizvedena električna energija koja je preostala nakon odbijanja vlastite potrošnje termoelektrane od ukupne energije proizvedene u generatoru, energija spremna za isporuku u elektroenergetsku mrežu
Energetska efikasnost - odnos između potrošene energije i ostvarenog efekta u uslugama, robi ili energiji
Fiksna mjerenja - mjerenja koja se vrše na fiksnim lokacijama, kontinuiranim ili povremenim uzimanjem uzoraka u cilju utvrđivanja nivoa zagađujućih materija u skladu s relevantnim ciljevima kvaliteta podataka
Granične vrijednosti emisija - masa ili energija izražena u vidu specifičnih parametara, koncentracije ili nivoa emisija, koje neće biti prekoračene tokom određenog ili određenih vremenskih perioda
Inventar emisija - sektorski organizovana baza podataka koja sadrži podatke potrebne za izračun i izvještavanje o svim antropogenim emisijama zagađujućih materija i stakleničkih gasova iz izvora i uklanjanja pomoću odliva stakleničkih gasova, a osobito faktore emisije, podatke o djelatnostima, proračunate vrijednosti emisija i uklanjanja stakleničkih gasova, glavne kategorije izvora i odliva, dodatne informacije i pretpostavke koje se koriste za proračun, uključujući i podatke o ponovnom izračunu emisija i uklanjanja stakleničkih gasova
Izvor zagađivanja - bilo koje porijeklo ispuštanja zagađujućih materija u zrak, uključujući stacionarne izvore iz industrije i domaćinstava, kao i pokretne izvore kao što su motorna vozila i tačkaste i difuzne izvore
Kućna ložišta - sve peći, kotlovi i kamini koji se koriste u objektima individualnog i kolektivnog stanovanja za proizvodnju toplotne energije, bez obzira na vrstu goriva

Mjere energetske efikasnosti - radnje i aktivnosti kojima se na provjerljiv, mjerljiv i procjenljiv način postiže poboljšanje energetske efikasnosti
Monitoring kvaliteta zraka - sistemsko mjerenje ili procjenjivanje kvaliteta zraka prema prostornom i vremenskom rasporedu
Namjenski prihodi - prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim propisima
Okoliš - prirodno okruženje ljudi, životinjskog i biljnog svijeta, gljiva i organizama i njihovih zajednica, koje omogućava njihovo postojanje i njihov dalji razvoj: zrak, vode, tlo, zemljište, energija, te materijalna dobra i kulturno naslijeđe kao dio okruženja kojeg je izgradio čovjek, svi u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja
Poboljšanje energetske efikasnosti - povećanje efikasnog korištenja energije u krajnjoj potrošnji, što je rezultat tehničko-tehnoloških promjena, promjena u upravljanju i/ili u ponašanju potrošača energije
Pogoni i postrojenja - jedna ili više tehničkih jedinica u kojima se vrše djelatnosti koje mogu imati negativne uticaje na okoliš ili u kojima mogu biti prisutne opasne supstance
Postrojenje - međusobno povezani skup proizvodnih, prenosnih ili distributivnih elemenata električne mreže kao što su generatori, transformatori, sklopni aparati, vodovi i drugi dijelovi električnih mreža, sabirnice, spojni vodiči i oprema, izolatori, zaštitni uređaji, odvodnici prenapona, mjerni uređaji, električna trošila i drugi aparati, uređaji i oprema
Regulatorna komisija - Regulatorna komisija za energiju u Federaciji Bosne i Hercegovine
Stakleнички gasovi - gasovi koji apsorbuju i reemituju infracrveno zračenje i u atmosferu dospijevaju kao posljedica prirodnih procesa i usljed ljudskih aktivnosti
Zagađenje - direktno ili indirektno uvođenje, kao posljedicu ljudske djelatnosti, supstanci, vibracija, toplote, mirisa, ili buke u zrak, vodu ili tlo koje mogu biti štetne po zdravlje čovjeka ili imovinu, ili kvalitet života u okolišu kao i svaki poremećaj količine određenih hemijskih ili bioloških supstanci ili fizičkih osobina u odnosu na prirodne vrijednosti
Zagađivač - svako fizičko ili pravno lice koje posrednim ili neposrednim djelovanjem ili propuštanjem djelovanja izaziva zagađenje okoliša
Zagađujuća supstanca - supstanca ili više supstanci koje zbog svojih osobina, količine i unošenja u okoliš, odnosno u pojedine komponente okoliša mogu štetno uticati na zdravlje ljudi, biljni ili životinjski svijet, svijet gljiva, odnosno bioraznolikost i pejzažnu raznolikost
Zaštita okoliša - sve odgovarajuće djelatnosti i mjere kojima je cilj prevencija od opasnosti štete ili zagađenja okoliša, smanjenje ili odstranjivanje štete koja je nastala i povratak na stanje prije izazvane štete

8.3. Uticaj termoelektrana na životnu sredinu



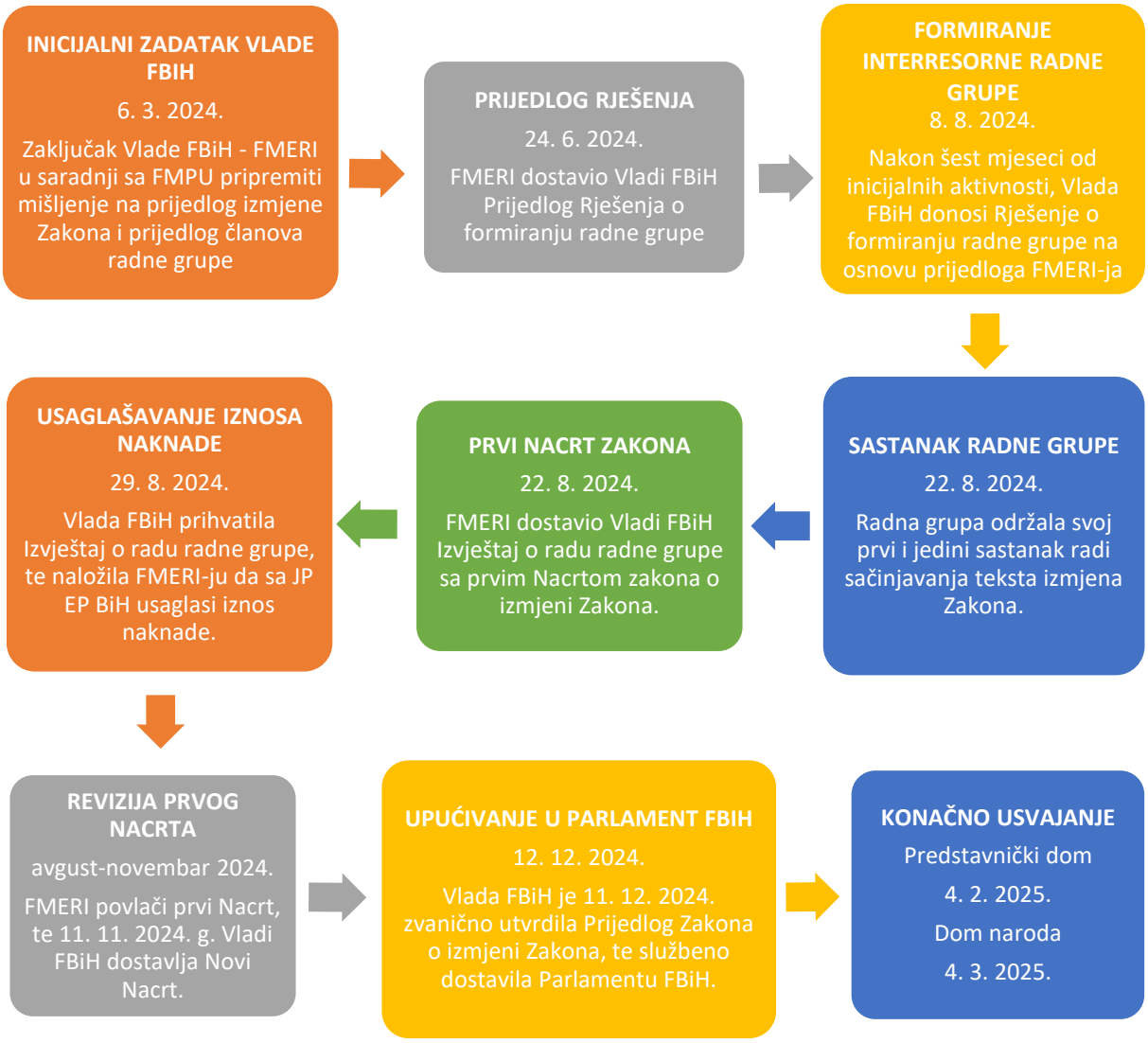
Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH na osnovu dostupnih podataka

8.4. Pregled poslaničkih prijedloga za izmjenu Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana u periodu 2023-2024. godine

R. br.	*Dokument*	*Predlagač*	*Izmjena*	*Obrazloženje izmjene*	*Mišljenje Vlade FBiH*	*Prihvaćen DA/NE*
1.	Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana – skraćeni postupak Upućen: 14. 3. 2023. godine	Admir Čavalić i Mirjana Marinković - Lepić, poslanici u PD Parlamenta FBiH	U članu 6. riječi: „ – finansiranje projekata za lokalni ekonomski razvoj.“ brišu se	FBiH u velikoj mjeri daje značajna sredstva lokalnim zajednicama na ime naknade štete zbog zagađenje koje proizvode termoelektrane. Ta sredstva bi se trebala koristiti u cilju borbe protiv zagađenja i poboljšanja zdravstvenih uslova života. Tako da stav koji glasi „finansiranje projekata za lokalni ekonomski razvoj“ daje mogućnost lokalnim zajednicama da ovaj novac koriste za bilo kakve projekte. To se zloupotrebljava što dovodi do toga da se stanje po pitanju zagađenja i zdravlja ljudi u lokalnim zajednicama ne poboljšava. Brisanjem ovog stava primorat ćemo lokalne zajednice da sredstva koja im se dodjeljuju na ime zagađenja koriste isključivo u svrhu borbe protiv istog.	Utvrđeno na 47. sjednici održanoj 13. 2. 2025. Vlada FBiH utvrdila je slijedeće Mišljenje: Kako je Vlada FBiH, na 44. sjednici održanoj 11.12.2024. godine, utvrdila Prijedlog zakona o izmjeni Zakona, kojim se mijenja član 4. Zakona i glasi: "Naknada iz člana 2. ovog zakona iznosi 0,0018 KM po kilovatsatu (kWh) proizvedene električne energije na pragu termoelektrane.", te isti, aktom broj: 03-02-1211/2024 od 12.12.2024. godine uputila Parlamentu FBiH, radi razmatranja i usvajanja po skraćenom postupku, nije prihvatljiv.	**NE**
2.	Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana – skraćeni postupak Upućen: 17. 3. 2023. godine	Edita Mazić, poslanica u PD Parlamenta FBiH	U članu 1. na kraju teksta, umjesto tačke piše se zarez i dodaje tekst: uključujući i gradove, odnosno općine na čijem području se vrši eksploatacija i preko čijeg područja se vrši transport uglja neophodnog za rad termoelektrana". U članu 2. iza teksta „te deponije uglja“ dodaje se tekst: „kao i gradovima, odnosno općinama na čijem području se vrši eksploatacija i preko čijeg područja se vrši transport uglja neophodnog za rad termoelektrana".	Izmjenom Člana 1. omogućuje se gradovima i općinama na kojima nisu smještene termoelektrane, a koje snose posljedice njihova tasta i razvoja da budu predmetom ovog zakona. Izmjenom Člana 2. omogućuje se da javna preduzeća i druga pravna lica koja ostvaruju prihode radom termoelektrana plaćaju novčani iznos naknade jedinicama lokalne samouprave u Federaciji BiH na kojima nisu smještene termoelektrane, a koje snose posljedice njihova rasta i razvoja.	Utvrđeno na 51. sjednici održanoj 27. 3. 2025. godine, a odnosi se na za prijedlog za izmjenu u članovima 1., 2. i 3.: Mišljenje Vlade FBiH da se predmetno pitanje uredi na sveobuhvatan način, putem Radne grupe koja bi Vladi FBiH predložila Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, a u čijem bi radu učestvovali eksperti iz nadležnih ministarstava uključujući i predstavnike gradova i općina na koje ovaj Zakon ima najviše uticaja. U osvrtu JP Elektroprivreda BiH d.d. - Sarajevo se navodi da je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona prije svega neprecizan u pogledu predmeta Zakona kao i načina realizacije istog. Definicija koja je predložena kao dopuna u članovima 1., 2. i 3. Zakona: "gradovima i općinama ... preko čijeg se područja vrši transport uglja ... " u konačnici ne može biti provodiva, obzirom da nisu tačno utvrđene općine preko kojih se prelazi, kao ni riješeno pitanje šta u situacijama kada se ne ide ili ne može ići "redovnim putevima". Transport uglja se vrši iz 7 rudnika Koncerna EP BiH, RMU Banovići, a koji se nalaze na teritoriji čitave FBiH, te se ugalj nabavlja i od privatnih rudnika, odnosno po potrebi moguće ga je i uvoziti. Naprijed navedeno može	**NE**

R. br.	Dokument	Predlagač	Izmjena	Obrazloženje izmjene	Mišljenje Vlade FBiH	Prihvaćen DA/NE
			U članu 3. na kraju teksta, umjesto tačke piše se zarez i dodaje tekst: „odnosno na čijem području se vrši eksploatacija i preko čijeg područja se vrši transport uglja neophodnog za rad termoelektrana".	Izmjenom Člana 3. omogućuje se da se naknada iz člana 2. ovog zakona uplaćuje u budžet općine, odnosno grada na kojima nisu smještene termoelektrane, a koje nose negativne posljedice rada istih.	upućivati da pravo na naknadu po Prijedlogu Zakona mogu imati svi gradovi i općine u FBiH i da se na takva davanja obaveže jedan pravni subjekt, a koji pri tome pruža javnu uslugu, što je u najmanju ruku pogrešno i nelogično. Nadalje, kako se navodi, područja eksploatacije i područja preko kojih se vrši transport uglja neophodnog za rad termoelektrana ne mogu nikako biti kriterij za ostvarivanje naknada po osnovu Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana.	
			U članu 6. na kraju teksta, umjesto tačke piše se zarez i dodaje tekst: „za sanaciju posljedica i poboljšanja zraka u navedenim gradovima i općinama kroz projekte zaštite okolice".	Izmjenom Člana 6. omogućuje se da se sredstva ostvarena po osnovu naknade štete usljed rada termoelektrana koriste namjenski za poboljšanje životnih uslova građana, te da je jedan od važnijih prioriteta između ostalih i poboljšanje zraka koji je zagađen preko granica.	U osvrtu JP Elektroprivreda BiH d.d. - Sarajevo navodi se da je u obrazloženju navedeno da postoje koncesije koje plaćaju rudnici, ali su one minimalne, te da lokalno stanovništvo strada u saobraćajnim nesrećama na pružnim prelazima, da je vazduh zagađen itd., a da je potrebno imati na umu da je pitanje koncesije i zagađenja zraka, već regulisano posebnim zakonima i propisana je naknada i obveznici po istim. S tim u vezi, predložena izmjena značila bi ulazak u nadležnosti drugih zakona. JP Elektroprivreda BiH d.d. - Sarajevo svoje obaveze po svim zakonima redovno izmiruje, te bi se uvođenjem ove naknade ustvari dva puta plaćalo za istu aktivnost. U pogledu saobraćajnih nesreća JP Elektroprivreda BiH d.d. - Sarajevo ne smije, niti može biti odgovorna, a predlagač Zakona nema u vidu da pružne prelaze, odnosno pruge koriste i drugi korisnici, te da se pruge koriste i za druge svrhe, a ne samo za prevoz uglja.	

8.5. Hronologija usvajanja Zakona o izmjeni Zakona o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenih radom termoelektrana



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH na osnovu dostupnih podataka

8.6. Ukupno utrošena sredstva naknada od termoelektrana u JLS, prema zakonski definisanim oblastima finansiranja za period 2023-2025. godine

R. br.	Zakonski definisane oblasti finansiranja	Grad Tuzla			Općina Kakanj		
		2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.
1.	Finansiranje ili učešće u finansiranju projekata iz oblasti zaštite okoliša, energetske efikasnosti i sl.	809.065	1.481.538	970.014	0	0	0
2.	Izgradnja komunalnih infrastrukturnih objekata, kao i gradnja objekata za poboljšanje zdravlja i kvaliteta života (vodovod, kanalizacija, centralno grijanje, lokalni putevi, mostovi, zdravstveni objekti i oprema i sl.)	1.913.654	1.563.209	1.112.510	9.761	20.424	333.675
3.	Finansiranje projekata za lokalni ekonomski razvoj	457.670	486.221	484.210	3.127.601	2.422.247	2.178.059
UKUPNO		**3.180.389**	**3.530.968**	**2.566.733**	**3.137.363**	**2.442.671**	**2.511.735**

Izvor: Dostavljeni podaci Grada Tuzle i Općine Kakanj

8.7. Reference

- Društveno-politički troškovi ubrzanja postepenog ukidanja uglja, autorski članak: L. Nacke, V. Viničenko, A. Čerp, A. Jakhmola, J. Jewell, 2023.
- GreenMe5 - Priručnik najboljih praksi u zraku, Carlos Egio i Marta Reguilón, 2024.
- Izvještaj CEE Bankwatch – „Uskladiti ili zatvoriti (Comply or Close) 2025“, juni 2025. i juni 2026.
- Nacionalni energetski i klimatski plan Slovenije za 2030. godinu
- Nacionalni plan smanjenja emisija (National Emission Reduction Plan – NERP) za Bosnu i Hercegovinu
- Odluka o visini naknade za korištenje prostora koje koriste proizvodna postrojenja za proizvodnju električne energije Vlade Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 84/13, 101/13, 72/15
- Održiva rehabilitacija područja površinskog kopa uglja: Slučaj grčkih rudnika lignita, autorski članak: F. Pavloudakis, H. Rumpos, E. Karlopoulos i N. Kukouzas, 2020.
- Preporuka Vijeća o pravnim instrumentima OECD-a o dobrim praksama za upravljanje javnim rashodima za okoliš, 2025. godine/Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Good Practices for Public Environmental Expenditure Management, 2025.
- Socijalni plan za klimatsku politiku za razdoblje od 2026. do 2032. godine RH, novembar 2025.
- Tematski izvještaj *Gradsko onečišćenje u EU, Zrak u gradovima sad je čišći, ali buke je i dalje previše*, Evropski revizorski sud, 2025.
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine FBiH“, broj 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 52/09 i 48/11
- Zakon o koncesijama Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“, br. 59/13, 16/18, 70/20 i 111/21
- Zakon o organizaciji organa uprave u FBIH, „Službene novine FBiH“ broj 35/05
- Zakon o tržištu električne energije Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 111/21, 83/23, 17/25